Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Regulering van voedingsreclame gericht op kinderen

Een verkenning van beleid in elf Europese landen

Zoetermeer, 19 februari 2015

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Overgewicht bij kinderen is een groeiend en wereldwijd probleem, vooral in ontwikkelde landen. Vanuit het besef dat voorkomen beter is dan genezen, is er bij wetenschappers en beleidsmakers groeiende aandacht voor de omgevingsfactoren die bijdragen aan het ontstaan van overgewicht.

Eén van die omgevingsfactoren is voedingsreclame gericht op kinderen. In 2004 concludeerde de World Health Organisation (WHO) dat reclame invloed heeft op keuzes ten aanzien van voeding, en deed een oproep aan de lidstaten om hier, met het oog op voorkomen van overgewicht, aandacht aan te besteden. Sindsdien maken diverse landen in toenemende mate beleid en regels voor voedingsreclame, waaronder voedingsreclame gericht op kinderen.

In Nederland kenmerkt het beleid omtrent voedingsreclame gericht op kinderen zich door zelfregulering. De effectiviteit hiervan, of het gebrek hieraan, is sindsdien onderwerp van een discussie die vanuit verschillende belangen wordt gevoerd.
De directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP) van het ministerie van VWS wil de mogelijke beleidsopties verkennen voor de (zelf)regulering van deze voedingsreclame. Om inzicht te krijgen in mogelijke beleidsvarianten en hun voor- en nadelen, heeft Panteia onderzocht wat het beleid op dit punt is in diverse andere Europese landen.

In dit hoofdstuk starten we met een schets van het Nederlandse beleid ten aanzien van reclame gericht op kinderen. Dit biedt een startpunt om, in het vervolg van dit rapport, een vergelijking te kunnen maken met het beleid in andere landen. We sluiten dit hoofdstuk af met een beschrijving van het doel en aanpak van het onderzoek.

1.1 Algemeen Nederlands beleid ten aanzien van gezondheid en voeding

Het Nederlandse beleid ten aanzien van voeding en gezondheid heeft een brede focus. Er wordt onder meer ingezet op het meer toegankelijk maken voor de burger van gezonde keuzes. Zo bestaan er projecten en programma's voor gezondere kantines, beweegvriendelijke ruimtes en het gezonder maken van voedingsproducten. Voorlichting aan consumenten is gebaseerd op de richtlijnen voor goede voeding die opgesteld worden door de Gezondheidsraad. Voorlichting (informatievoorziening en educatie) wordt gegeven door het Voedingscentrum. Naast beleid op nationaal niveau spelen ook lokale overheden een rol bij het stimuleren van het gebruik van gezonde voeding en een gezonde levensstijl. Veel van deze lokale initiatieven zijn gericht op kinderen, zoals bijvoorbeeld het initiatief JOGG, een project om gezondere keuzes en levensstijlen aantrekkelijker te maken voor kinderen en jongeren. Dit project wordt op dit moment in 75 gemeentes ingezet met het doel overgewicht bij kinderen en jongeren tegen te gaan.

Een andere manier waarop consumenten worden geïnformeerd is via de verpakkingen van producten. Sinds 14 december 2014 is de nieuwe verordening voor voedselinformatie voor consumenten ((EU) 1169/2011) van kracht. Deze verordening is een aanpassing van oude richtlijnen op het gebied van algemene etikettering en voedingswaarde etikettering.

Het gebruik van logo's kan consumenten helpen bij het maken van de gezondere voedselkeuzes. Een voorbeeld hiervan is het 'Vinkje'. Het Vinkje is geïntroduceerd door de Stichting Ik Kies Bewust. Deze stichting is opgezet in 2006 door Campina, Friesland Foods en Unilever en op dit moment zijn meer dan 100 bedrijven lid. Het logo moet consumenten helpen om een gezondere keuze te maken. Het Vinkje is het enige logo voor gezondere voeding dat door de Nederlandse overheid is toegelaten. De eisen waaraan moet worden voldaan zijn opgenomen in de Warenwet.

Behalve door voorlichting wordt de consument ook geïnformeerd en beïnvloed door reclame vanuit het bedrijfsleven. Omdat dit, en in het bijzonder regulering van reclame gericht kinderen, het onderwerp is van deze studie, komen we hierop hieronder uitgebreid terug. Het Nederlandse beleid ten aanzien van reclame is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Zoals beschreven in het WRR rapport 'naar het voedingsbeleid' (2014), spelen er op dit moment met betrekking tot uitbreiding van het te voeren beleid, twee discussies: *legitimiteit* versus *effectiviteit* van maatregelen. Legitimiteit betreft vooral de vraag of de overheid het uitgangspunt moet blijven handhaven dat de consument zelf verantwoordelijk is voor de keuze. Hierbij spelen zaken mee zoals beïnvloedend gedrag van keuzes op anderen (ouderen op kinderen), beperkte afwegingsmogelijkheden voor een rationale keuze door de consument, de kosten van de zorg verbonden aan slechte voeding en maatschappelijke ongelijkheid (ongezonde voeding wordt meer gebruikt door huishoudens met een lage sociaaleconomische status). Daarnaast betreft de discussie de effectiviteit van mogelijk te nemen maatregelen aangezien evaluaties (nog) niet of nauwelijks beschikbaar zijn.

1.2 Nederlands beleid ten aanzien van reclame

De Nederlandse overheid geeft de voorkeur aan zelfregulering en daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het verstandig omgaan met reclame gericht op kinderen van 7-13 jaar in eerste instantie ligt bij ouders, de industrie en de media. Via ander beleid, zoals lesprogramma's, tracht de overheid de weerbaarheid bij de jeugd versterkt worden.

Stichting Reclame Code

Begin jaren zestig werd de Nederlandse samenleving steeds bewuster van de effecten van reclame en de informatie die door middel van reclame werd gegeven. In die tijd is de Stichting Reclame Code (SRC) opgericht. Deze stichting '*bevordert verantwoord reclamemaken met als doel de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van reclame te waarborgen.* Vanaf het begin is het Nederlandse systeem gebaseerd op zelfregulering.

De regels die afgesproken zijn ten aanzien van reclame zijn vastgelegd in de Nederlandse Reclame Code (NRC). Klachten ten aanzien van reclame kunnen door iedere burger worden ingediend bij de Reclame Code Commissie die beoordeelt of de reclame voldoet aan de Reclame Code. De Commissie hoort de klager en de adverteerder via een vaste procedure.

De Reclame Code Commissie bestaat uit leden van vier sectoren die aan de Stichting deelnemen - adverteerders, consumenten, media, communicatieadviesbureaus – en een voorzitter die aangewezen wordt door de Stichting[1]. De Commissie heeft geen bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Indien een reclame in strijd is met de wet kan een klager een civiel- of strafrechtelijke procedure starten.

De Stichting heeft een stappenplan vastgesteld (www.checksrc.nl) voor adverteerders aan de hand waarvan zij kunnen checken of advertenties voldoen aan de Reclame Code.

Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV)

De Nederlandse Reclame Code (NRC) bestaat uit een algemeen gedeelte met regels waaraan alle reclame-uitingen moeten voldoen en Bijzondere Reclame Codes die gelden voor specifieke producten en diensten. Een van de bijzondere codes is de Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV). Deze code is van toepassing op alle voor Nederland bestemde reclame-uitingen voor voedingsmiddelen. Deze code is ingevoerd in 2005. In de code worden verpakkingen van producten niet als een reclamemiddel gezien en zijn daarom uitgesloten.

In de jaren na de inwerkingtreding van de RVV kwamen er echter twijfels over de effectiviteit van deze zelfregulering. Zo concludeerde Tweede Kamerlid Arib in 2009 dat de zelfregulering had gefaald, waarop zij een motie indiende met het doel zelfregulering krachtiger te stimuleren, door als ultimatum te stellen dat wanneer per 1 maart 2010 geen overeenstemming was bereikt over een aangepaste reclamecode, over te gaan tot een wettelijk verbod op reclame gericht op kinderen jonger dan twaalf jaar en op reclame voor ongezonde producten.

Dit verbod kwam er niet, omdat er kort daarop nieuwe stappen werden genomen door de voedingsindustrie. Naar aanleiding van overleg tussen onder andere de overheid, de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), de media en de Consumentenbond, werd besloten de Reclamecode aan te scherpen. In de context van zelfregulering is de aanpassing opgesteld door de FNLI.

Reclame voor voeding gericht op kinderen

De aanpassing van de code werd in 2010 van kracht. De belangrijkste wijziging betrof een verbod voor voedingsreclame gericht op kinderen onder de 7 jaar. Daarnaast riep de FNLI haar achterban op terughoudend te zijn in het maken van reclame gericht op kinderen tussen 7 en 12 jaar. Indien deze reclame wel wordt gemaakt dan dienen deze bedrijven hun beleid toe te lichten op de website zorgvuldigereclame.nl. Daarnaast is door de FNLI en de omroepen de Stichting KidsVitaal opgericht, die projecten gericht op meer bewegen ondersteunt.

De Consumentenbond ondersteunde de aangepaste Code niet aangezien de bond niet akkoord kon gaan met de volgende onderdelen: de leeftijdsgrens, het uitsluiten van verpakkingen en Point-of-sale materiaal en het ontbreken van onderscheid tussen gezonde en ongezonde voeding. De Code is aangenomen door het bestuur van de SRC wat in praktijk betekent dat de Code in werking is.

---

[1] In 2014 zijn de volgende organisaties lid van de Stichting Reclame Code: Bond van Adverteerders BVA, Dutch Dialogue Marketing Association DDMA, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, Interactive Advertising Bureau Nederland IAB, Nederlandse Thuiswinkel Organisatie NTO, Nederlands Uitgeversverbond (NDP Nieuwsmedia en NUV Tijdschriften), Nederlandse Vereniging "Rijwiel- en Automobielindustrie" RAI, Stichting. Ether Reclame STER, Stichting Promotie Televisiereclame, Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking ROOS, Vereniging van Communicatieadviesbureaus, Vereniging van Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland OLON, Klantenservice Federatie KSF, en de Consumentenbond.

Sinds 1 januari 2015 is een vernieuwde Reclamecode voor Voeding van kracht. Deze Code verschilt in lichte mate van de versie van 2010. De Code verhoogt de leeftijdsgrens van kinderen, op wie bedrijven geen reclame mogen richten, naar 13 jaar. De Consumentenbond ondersteunt echter ook deze versie van de RVV niet, wegens "de invulling van de voedingskundige criteria en het uitsluiten van verpakkingen en POS materiaal"[2]. Ook uit andere consumenten- en gezondheidshoeken klinken geluiden dat de huidige code nog niet sterk genoeg is[3].

Monitoring

Zowel de FNLI als het ministerie van VWS hebben de effecten van de Code op de blootstelling van kinderen aan voedingsreclame gemonitord. Op basis van onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, concludeerde de Consumentenbond dat kinderen tussen de 7 en 12 in de periode juni 2010 t/m maart 2011, ondanks de Reclamecode voor Voedingsmiddelen en de oproep van de FNLI aan hun lidbedrijven om terughoudend te zijn, in grote mate worden blootgesteld aan reclame voor voedingsmiddelen die niet goed passen in een gezond voedingspatroon, vooral via televisie en internet. De Consumentbond beveelt daarom wettelijke maatregelen aan (o.a. een verbod op reclame gericht op kinderen jonger dan 12 jaar)[4]. Andere organisaties pleiten voor soortgelijke maatregelen en gaan verder door ook te wijzen naar de rol van school en opvangomgevingen als aparte kanalen waarin veel wordt geadverteerd naar kinderen[5].

De FNLI laat jaarlijks een onderzoek uitvoeren, door de afdeling Compliance van de Stichting reclame Code, naar de mate waarin de voedingsmiddelenfabrikanten de afspraken over reclame gericht op kinderen naleven. De resultaten worden met het Ministerie van VWS gedeeld. In dit onderzoek wordt naast reclame op televisie, ook gekeken naar reclame in bioscoopfilms en op websites van voedingsfabrikanten en andere aanbieders van voeding.

Discussie duurt voort

Tot op heden gaat de discussie tussen consumentenorganisaties, die pleiten voor wettelijke maatregelen, en de voedingsindustrie, die pleit voor zelfregulering, onverminderd door. Voor- en tegenstanders bestoken elkaar met schijnbaar tegenstijdige gegevens. Zo concludeerde het rapport 'A junk-free Childhood 2012', uitgevoerd door het International Association for the Study of Obesity, dat Nederland van 7 onderzochte EU-landen er het slechts vanaf kwam, met een stijging van 38 procent aan kinderreclames in 2011 ten opzichte van 2005. De FNLI stelde daarentegen, op basis van onderzoek uitgevoerd door de Stichting Reclame Code, dat reclame in en rond kinderprogramma's met 90 procent is afgenomen[6] [7].

---

[2] De Reclamecode Voor Voedingsmiddelen 2015, online: https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=277%20&deel=2.

[33] FoodWatch, *Nieuwe reclamecode lost probleem kindermarketing niet op*, online: http://www.foodwatch.org/nl/onze-campagnes/onderwerpen/kindermarketing/actuele-nieuwsberichten/nieuwe-reclamecode-lost-probleem-kindermarketing-niet-op/.

[4] Monitor voedingsreclame kinderen, Consumentenbond 2011.

[5] FoodWatch, *Nieuwe reclamecode lost probleem kindermarketing niet op*, online: http://www.foodwatch.org/nl/onze-campagnes/onderwerpen/kindermarketing/actuele-nieuwsberichten/nieuwe-reclamecode-lost-probleem-kindermarketing-niet-op/.

[6] Monitoring rapportage Reclame gericht op kinderen 2013, FNLI.

[7] De Consumentenbond, *Nieuwe Reclamecode Voedingsmiddelen is zoethoudertje*, http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/2014/nieuwe-reclamecode-voedingsmiddelen-is-zoethoudertje/.

1.3 Doelstelling onderzoek

Het doel van deze studie is vast te stellen wat voor beleidsopties er zijn om voedingsreclame gericht op kinderen te reguleren, en welke van deze opties geschikt zijn voor de Nederlandse situatie. De onderzoeksvragen voor de studie zijn als volgt:

1. *Op welke manier is voedingsreclame gericht op kinderen in andere Europese landen gereguleerd?*
2. *Wat zijn voor- en nadelen van verschillende aanpakken, de succesfactoren en aanbevelingen?*
3. *Wat voor beleidsopties zijn er voor Nederland?*

1.4 Onderzoeksaanpak

De kern van het onderzoek bestond uit een studie van het beleid ten aanzien van voedingsreclame gericht op kinderen in elf EU landen. In dit kader heeft Panteia haar internationale netwerk van onderzoeksbureaus ingeschakeld om in de verschillende landen een rapportage te maken over de huidige aanpak van regulering. Naast deze nationale inzichten zijn ook internationale beleidsontwikkelingen en aanbevelingen in kaart gebracht om zicht te krijgen op de verschillende beleidsopties die bruikbaar zouden kunnen zijn voor Nederland. Tot slot is in een discussiebijeenkomst met experts op het gebied van reclame, gezondheid, voeding en jeugd ingegaan op de bruikbaarheid en effectiviteit van deze beleidsopties.

1.4.1 Landenselectie

Zoals gezegd is het doel van dit onderzoek om in kaart te brengen welke aanpakken in andere landen worden gehanteerd, en welke voor Nederland mogelijk geschikt zijn. Een representatieve selectie van landen is daarom essentieel. Daarbij is de toepasbaarheid van het beleid naar de Nederlandse context een belangrijk aspect. Daarom dienden in ieder geval landen uit Noordwestelijk Europa te worden gekozen, gezien de vergelijkbare socio-politieke cultuur in deze landen. Het is echter ook van belang om de diversiteit van aanpakken in Europa grondig te bekijken, daarom zijn ook landen uit andere regio's in Europa die actief zijn op dit terrein, meegenomen in het onderzoek.

Op basis van bovengenoemde overwegingen hebben wij de volgende criteria gehanteerd voor de selectie van de betrokken landen:

1. Met de geselecteerde landen betrekken we *een zo breed mogelijk scala aan mogelijk beleidsopties* in het onderzoek (waaronder wetgeving, diverse vormen van zelfregulering, of tussenvormen waarbij wettelijke kaders zijn gesteld en de markt deze zelf moet invullen).
2. De geselecteerde landen voeren een *proactief* en/of op het eerste gezicht *interessant* of *veelbelovend* beleid.
3. Het moet om meer gaan dan alleen voornemens, het beleid dient daadwerkelijk te zijn *doorgevoerd*.

De landen zijn uiteindelijk in overleg met het Ministerie van VWS vastgesteld. De volgende elf landen zijn in voor deze studie onderzocht:
België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Finland, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Spanje, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

1.4.2 Methodologische stappen

Bij de start van het onderzoek hebben we een format voor de landenrapportages opgestuurd aan onze internationale partners. Door een standaard template met uitgebreide instructie te gebruiken zorgen we ervoor dat de juiste informatie op een uniforme manier wordt verzameld.
Na goedkeuring van het Ministerie bevatte de standard template voor de landenrapporten 5 delen:

1. De aanpak wat betreft regulering van voeding reclame gericht op kinderen.
2. De ontwikkeling van deze aanpak: waarom is deze aanpak tot stand gekomen?
3. De invoering van deze aanpak: hoe is de aanpak in werking gezet?
4. Hoe effectief vindt men deze aanpak?
5. Hoe overdraagbaar is deze aanpak?[8]

Voor iedere landenstudie zijn literatuuronderzoek, deskresearch en (ten minste drie) diepte interviews uitgevoerd. De interviews zijn van belang geweest om zicht te krijgen op de praktijk in een land wat betreft voedingsreclame gericht op kinderen. In de landenstudies lag de focus zowel op beleid als op wetenschappelijke inzichten, tevens zijn zowel perspectieven van consumenten als van media, industrie, politiek en/of beleidsmakers meegenomen.
Naast deze landenstudies heeft Panteia gesprekken gevoerd met soortgelijke partijen op EU- en internationaal niveau.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport gaat als eerste in hoofdstuk 2 in op de internationale context waarbinnen regulering van voedingsreclame gericht op kinderen wordt ontwikkeld. Hiermee wordt de context geschetst waarbinnen de landen uit de casestudies regulering ontwikkelen. Ook worden hier enkele algemene discussies en uitdagingen rondom dit thema beschreven.
In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de verschillende reguleringsaanpakken die de elf onderzochte landen hanteren, op de context van de reguleringsaanpakken en de wijze van monitoring en handhaving. Ook staan we stil bij succes- en faalfactoren bij de ontwikkeling en implementatie van regulering.
Het vierde hoofdstuk kijkt naar de reguleringsaanpakken die toepasbaar zouden kunnen zijn voor Nederland, en naar aandachtspunten bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe aanpak.
Hoofdstuk 5 bevat ten slotte een samenvatting van de bevindingen.

[8] Bij het kijken naar de overdraagbaarheid van een reguleringsaanpak is het van belang om naar de situatie in een land te kijken en hoe dit de huidige aanpak heeft beïnvloedt. In elk land speelt de nationale context (de politieke, economische, sociaal-culturele, technologische, en wettelijke factoren) een rol. De betrokken actoren, en de processen waarbij een aanpak is ontwikkeld en geïmplementeerd hebben ook allemaal invloed op wat voor reguleringsaanpak uiteindelijk wordt toegepast. Deze elementen worden dus in acht genomen als we kijken naar wat voor opties bruikbaar zouden kunnen zijn voor Nederland.

2 Beleidsontwikkeling in internationale context

Dit hoofdstuk beschrijft ten eerste de internationale context waarbinnen regulering wordt ontwikkeld voor voedingsreclame gericht op kinderen. Hiermee wordt een context geschetst waarbinnen de landen uit de casestudies regulering ontwikkelen. Vervolgens worden enkele algemene bevindingen, veelvoorkomende discussies en uitdagingen op het nationale niveau rondom dit thema beschreven.

2.1 Internationale context en beleidsontwikkelingen

Mondiaal is de aandacht voor voedingsreclame gericht op kinderen de afgelopen decennia toegenomen. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat overgewicht en obesitas in veel ontwikkelde landen in behoorlijk tempo toenemen.

Volgens onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft de Europese regio het hoogste percentage zogenaamde "niet overdraagbare aandoeningen" (NOA). De vier belangrijkste NOA's zijn cardiovasculaire aandoeningen, diabetes, kanker en aandoeningen aan de luchtwegen. Samen zijn deze ziektes goed voor 77% van de ziektelast en 86% van de premature sterfte in Europa. Gegevens van de WHO laten zien dat in Europa gemiddeld 57,4% van de volwassenen (vanaf twintig jaar) overgewicht of obesitas hebben.[9]

Ook kinderen vallen in toenemende mate ten prooi aan overgewicht en obesitas. De European Childhood Obesity Surveillance Initiative van de WHO (2009-2010) liet zien dat, gemiddeld genomen, één op de drie kinderen tussen de zes en negen jaar oud last had van obesitas of overgewicht.[10] Volgens de WHO liep de prevalentie van overgewicht (inclusief obesitas) uiteen van 24-57% onder jongens en van 21-50% onder meisjes. Voor obesitas alleen was dat 9-31% voor jongens en 6-21% voor meisjes.[11]

2.1.1 *Internationale beleidsontwikkelingen en initiatieven*

Deze cijfers laten zien dat overgewicht een veelvoorkomend probleem is, dat ook kinderen in grote getallen treft. Voedingspatronen zijn een belangrijke oorzaak van dit probleem. Reclame en marketing hebben op hun beurt invloed op de voedingspatronen van kinderen. Daarom hebben verschillende internationale organisaties initiatieven ontwikkeld rondom voedingsreclame gericht op kinderen. Ook de EU is op dit terrein in toenemende mate actief, hoewel hier geen formele richtlijnen voor zijn. Enkele van de belangrijkste internationale initiatieven zijn de volgende:

- In 2004 presenteerde de WHO zijn *Global Strategy on Diet, Physical activity and Health*. Deze Strategie was erop gericht om marketing van ongezond eten te ontmoedigen. Het spoorde overheden aan om samen met consumentengroeperingen en de private sector te kijken wat men zou kunnen doen aan voedingsreclame gericht op kinderen.

---

9 WHO Regional Office for Europe, European Food and Nutrition Action Plan 2015 – 2020.

10 25 Landen deden mee aan de survey: Albania, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Kazakhstan, Latvia, Lithuania, Malta, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovenia, Spain, Sweden, The former Yugoslav Republic of Macedonia, and Turkey

11 WHO Regional Office for Europe, European Food and Nutrition Action Plan 2015 – 2020.

- Ministers van Europese landen tekenden in de 2006 de *European Charter on Counteracting Obesity*, met als doel het toenemende overgewicht en obesitas in Europa te verminderen. Kinderen en jongeren vormen een speciale groep waarin de trend van toenemend overgewicht vooral aanwezig blijkt te zijn. De Charter roept landen op om stappen te zetten nemen om de promotie van voeding significant te verminderen, in het bijzonder richting kinderen (paragraaf 2.4.6).
- Binnen de EU is de aandacht voor het onderwerp toegenomen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verschijning van een *White Paper* van de Europese Commissie uit 2007: "a strategy for Europe on nutrition, overweight and obesity related health issues.
- De Europese Commissie organiseerde ook de *European Platform on Diet, Physical Activity and Health*, om de private sector, consumentengroeperingen en gezondheidsgeoriënteerde organisaties samen te brengen. Voedingsreclame gericht op kinderen was onderdeel van dit Platform.
- In 2008 vormde vijftien EU lidstaten de *WHO European Network on Reducing Food Marketing Pressure on Children*. Dit netwerk werd voorgezeten door het Noorse *Directorate of Health*. In 2009 presenteerde het netwerk een code voor reclame voor voeding en niet-alcoholische dranken gericht op kinderen.

Een aantal internationale NGO´s heeft ook specifieke richtlijnen, aanbevelingen of codes ontwikkeld. Een aantal voorbeelden:
- In 2012 publiceerde de WHO 12 aanbevelingen voor de marketing van voeding en niet-alcoholische dranken gericht op kinderen.
- De International Obesity Taskforce, tegenwoordig bekend als World Obesity, heeft samen met Consumeren International een Draft Code on Marketing ontwikkeld, met input van nationale vertegenwoordigers en internationale experts.
- Consumers International ontwikkelde vervolgens in 2011 richtlijnen omtrent de monitoring van voedingsreclame.
- De European Advertising Standards Alliance (EASA Alliance) heeft onderzoek gedaan en richtlijnen gepubliceerd over een scala aan onderwerpen gerelateerd aan reclame en marketing. Zo zijn er onder andere "best practice richtlijnen" uitgebracht over monitoring van reclame, klachtenafhandeling, online marketing, digitale marketing en jurysamenstelling. EASA Alliance heeft ook een comité dat de zelfreguleringsorganen uit verschillende EU lidstaten vertegenwoordigt. EASA Alliance biedt advies en ondersteuning aan deze organisaties.
- De Internationale Kamer van Koophandel (ICC) ontwikkelde een Consolidated Code for Advertising Practices, en updatete deze code in 2011. Daarin is een nieuwe definitie van marketing opgenomen, om ook nieuwe vormen van media te omvatten. Deze definitie is ook door de EASA Alliance overgenomen.

2.1.2 EU-richtlijnen

Bij het vaststellen van regelgeving voor voedingsreclame spelen, naast nationale overwegingen, ook richtlijnen van de Europese Unie een rol. Het onderwerp voedingsreclame gericht op kinderen betreft een combinatie van beleidsterreinen. Het thema heeft betrekking op drie EU richtlijnen. Hoewel deze drie richtlijnen zich niet specifiek en direct op dit onderwerp richten, vormen zij wel de basis voor nationale wetgeving en beleid die indirect effect hebben op voedingsreclame gericht op kinderen.

In sommige landen is de nationale regelgeving vrijwel een-op-een overgenomen uit de EU-richtlijnen. In andere landen heeft men de EU-richtlijnen in de nationale regelgeving geïntegreerd. De drie belangrijkste EU-richtlijnen op het gebied van voeding en voedingsreclame, die door de respondenten in de interviews genoemd werden, zijn de volgende:

- Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (Richtlijn 2005/29/EC): De Europese consument wordt beschermd tegen oneerlijke handelspraktijken, met name tegen misleidende en agressieve handelspraktijken. De EU biedt alle consumenten dezelfde mate van bescherming, ongeacht waar zij in de EU iets kopen.[12]
- Richtlijn audiovisuele mediadiensten (Richtlijn 2010/13/EU): Deze richtlijn strekt tot vaststelling van een kader voor grensoverschrijdende audiovisuele mediadiensten. Het heeft als doel de interne markt voor de productie en de distributie van programma's te versterken en eerlijke concurrentieverhoudingen te garanderen.[13]
- Richtlijn voedingswaarde-etikettering (Richtlijn 90/46/EEC): Deze richtlijn werd geïntroduceerd in 1990 en wordt op dit moment geactualiseerd. Deze richtlijn is van toepassing op de voedingswaarde-etikettering van voedingsmiddelen bestemd voor verkoop aan de eindverbruiker en aan instellingen die op grote schaal maaltijden verstrekken (restaurants, ziekenhuizen, kantines, enzovoort).[14]

In Nederland is de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken omgezet in een code die door consumentenorganisaties gehandhaafd wordt. Dit is enigszins uitzonderlijk en komt doordat Nederland al voor de invoering van de EU-richtlijn relatief gedetailleerde voorschriften op dit gebied had. De Richtlijn audiovisuele mediadiensten is in Nederland geïntegreerd met de reeds bestaande Mediawet en opgenomen in de zelf-gereguleerde reclamecode.

De EU richtlijnen bieden de ruimte om deze op een passende manier in te voeren in de nationale context van een lidstaat. Zo zijn in Nederland met name de bovengenoemde twee EU-richtlijnen verbonden met het onderwerp van voedingsreclame gericht op kinderen. In Duitsland, daarentegen, ligt er een grotere nadruk op het promoten van gezonde voeding. Daarom speelt hier de richtlijn voor voedingswaarden op de etiketten een prominentere rol dan de richtlijn voor consumentenbescherming.

2.2 Algemene bevindingen uit de landenstudies

In deze paragraaf gaan we in op enkele veelvoorkomende discussies en uitdagingen op het nationale niveau rondom de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen.

2.2.1 Beleidsdoelstellingen

Een van de eerste observaties is dat er weinig expliciete beleidsdoestellingen zijn op het gebied van voedingsreclame voor kinderen. In de meeste landen is het debat over voedingsreclame, en hoe dit gereguleerd moet worden, wel geïnitieerd door zorgen over gezondheid vanuit de maatschappij en de overheid.

---

12 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32011_nl.htm
13 http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/am0005_nl.htm
14 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l21092_nl.htm

Desondanks zijn deze zorgen niet vertaald naar gespecificeerde beleidsdoelstellingen op dit gebied. Hierdoor is er een gebrek aan focus in het beleid, zijn belangrijke aspecten van het beleid niet concreet gedefinieerd en is het daardoor vaak onduidelijk wat de wet- en regelgeving rondom voedingsreclame uiteindelijk beoogt. Zelfs in landen waar veel aandacht is voor verantwoorde voeding, zoals Zweden en Noorwegen, lijken er weinig specifieke beleidsdoelstellingen geformuleerd te worden, die men met het reguleren van voedingsreclames wenst te behalen.

Niet alleen de beleidsdoelen, maar ook de definities in de huidige wetten, regels, codes en zelfreguleringsaanpakken zijn vaak vaag of onduidelijk. Een aspect als "bijzondere aantrekkingskracht op kinderen" wordt, bijvoorbeeld, in meerdere landen benoemd in beleidsstukken of reclamecodes. Maar er wordt niet duidelijk gespecificeerd wat hieronder verstaan wordt, waardoor het classificeren van reclames en de manier waarop ze worden gemonitord onduidelijk blijft.

Zonder eenduidige definities en duidelijk geformuleerde doelstellingen is het moeilijk een bepaald beleid in een regel vorm te geven. Het is bovendien nauwelijks mogelijk om te bepalen of een aanpak wel of niet werkt.

2.2.2 Het politieke debat

Het uitblijven van beleidsdoelstellingen op politiek niveau hangt in veel landen samen met het politieke debat omtrent voedingsreclame gericht op kinderen en de gevestigde belangen die daar een rol in spelen. In alle landen ontstaat het debat vanuit zorgen over de volksgezondheid, met name overgewicht en obesitas. Het probleem is echter dat er geen consensus is over hoe overgewicht en obesitas het beste tegen te gaan zijn. Dit belemmert het opstellen van beleidsdoelstellingen.

De aard en het verloop van het politieke debat komen in de meeste landen overeen: overheids-, gezondheids- en consumentenorganisaties brengen de kwestie ter tafel dat de bevolking beschermd moet worden tegen ongewenste prikkels. Vooral kinderen zouden vatbaarder zijn voor de invloed van reclame.
Hier tegenover staan de voedingsindustrie, reclamebureaus en mediabedrijven, die erop wijzen dat het beperken van reclame voor eten en drinken ertoe leidt dat ze minder kunnen concurreren, waardoor uiteindelijk de inkomsten voor de media en voedingsindustrie zullen afnemen.

Een belangrijke kwestie in het debat over voedingsreclame gericht op kinderen is de vraag wat het effect is van reclame voor eten en drinken op de keuzes van kinderen. Er zijn zowel voor- als tegenstanders van de stelling dat reclame het eetgedrag van kinderen in grote mate beïnvloedt. In beide kampen zijn zowel publieke, private als academische partijen vertegenwoordigd. Voor beide standpunten zijn dan ook bewijzen aan te voeren. De partijen die bewijzen aanvoeren dat reclame wel degelijk kinderen in grote mate beïnvloedt, sturen aan op meer wet- en regelgeving op dit gebied. Andere partijen betogen juist dat de directe impact van reclame beperkt is en dat ongezonde eetpatronen beïnvloed worden door een breed scala aan omgevingsfactoren. Het tegengaan van het ongezonde gedrag vergt volgens hen dan ook een brede aanpak op meerdere beleidsterreinen.

2.2.3 Complementaire beleidsaanpak

Omdat het effect van voedingsreclame op kinderen betwist wordt, kiest men in een aantal landen voor een complementaire aanpak op meerdere terreinen om de gezondheid van kinderen te bevorderen. Verschillende studies tonen namelijk aan dat, naast eetpatronen, ook andere culturele en omgevingsfactoren een rol spelen bij het ontstaan van overgewicht en obesitas. Een aantal landen heeft daarom beleid op een breder gebied dan alleen voedingsreclames ontwikkeld. Zo is er in Duitsland de campagne "INFORM" gelanceerd om aandacht te creëren voor gezondheid en om een goede fysieke gesteldheid te bevorderen.

2.2.4 Uitdagingen

Bij het reguleren van voedingsreclame gericht op kinderen dienen zich de volgende uitdagingen aan, die in alle landen een rol spelen:

- Grensoverschrijdende reclames: In de EU geldt dat de marketing en reclameregels afhankelijk zijn van het land van waaruit ze uitgezonden worden. Dit betekent dat als reclame vanuit land A naar land B uitgezonden wordt (op TV of radio), ze aan de regelgeving van land A moeten voldoen. Dit is niet noodzakelijk in overeenstemming met de regelgeving in land B. Dit leidt er in Nederland toe dat de tv-zenders van RTL zich aan de Luxemburgse wet dienen te houden en niet aan de Nederlandse. Vooral in Zweden heeft dit echter tot de situatie geleid dat Britse tv-zenders zich op een Zweeds publiek richtten. Op deze wijze werden de restricties voor reclames gericht op kinderen omzeild. Hoewel er zoals gezegd EU richtlijnen bestaan voor gerelateerde beleidsterreinen, zijn zij niet concreet gericht op het onderwerp voedingsreclame voor kinderen. Als resultaat verschilt de regulering op dit specifieke onderwerp onder de lidstaten.
- De opkomst van het internet en sociale media vormen een uitdaging voor het reguleren van voedingsreclame gericht op kinderen. Sociale media en online advertenties zijn veelal op het individu gericht en zijn alom aanwezig. Deze nieuwe vormen zijn moeilijk te classificeren en de oorsprong van reclame via deze media is lastig te traceren en te monitoren. Het is daarom in deze context vaak niet duidelijk wie wat moet reguleren en hoe. Denk bijvoorbeeld aan website banners, advertenties op websites die door cookies aanwezig zijn, online spelletjes, en andere vormen van direct online marketing. Kinderen brengen steeds meer tijd online door, en worden in steeds hogere mate blootgesteld aan dit soort vormen van reclames.
- Naast de moeilijkheid van het monitoren en traceren van online media, vormt een ander, hiermee nauw verbonden fenomeen ook een uitdaging, namelijk de convergentie van mediavormen. Verschillende mediavormen worden gecombineerd, zoals bijvoorbeeld online TV kanalen, online spelletjes met cartoon of kinderpersonages, spelletjes, merchandise, enz. Deze nieuwe vormen maken het moeilijk om te bepalen wat nou wel en niet onder marketing en reclame valt. De vormen van reclames evolueren; speeltjes die worden gemaakt van kindertelevisie personages bijvoorbeeld beschouwt men niet gauw als een vorm van reclame, maar zorgen wel voor het in aanraking komen met het merk en het programma. De mediavormen zelf convergeren ook, zo worden YouTube kanalen steeds meer gebruikt als alternatief voor TV, en worden reclames vertoond op Blogs. Hoe men de verschillende vormen van media definieert en hoe deze definities op worden genomen in regels voor reclame, is dus een belangrijke uitdaging.

3 Wijze van regulering in diverse EU-landen

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillende reguleringsaanpakken die de elf onderzochte landen hanteren. Omdat de effectiviteit van een aanpak mede afhangt van de situatie waarin deze werd ontwikkeld – welk probleem moest er worden opgelost, en hoe is men tot een aanpak gekomen? – wordt er in dit hoofdstuk tevens aandacht aan de context van de reguleringsaanpakken besteed. Daarnaast komen monitoring en handhaving van de reguleringsaanpakken aan bod. Ook staan we stil bij succes- en faalfactoren bij de ontwikkeling en implementatie van regulering. Tot slot concluderen we welke landen het meest geschikt zijn om voor Nederland als goed voorbeeld te dienen.

3.1 Vier vormen van regulering

Voedingsreclame gericht op kinderen vormt een zeer specifiek domein binnen de beide beleidsterreinen voedingsreclame en reclame gericht op kinderen. In de meeste onderzochte landen wordt zelfregulering middels reclamecodes toegepast. Deze codes zijn aanvullend op de bestaande bredere wetten en regels. Het verschilt daarbij per land of de code meer nadruk legt op voedingsreclame, op reclame gericht op kinderen of op de combinatie daarvan.

In dit onderzoek onderscheiden we vier vormen van regulering, die in verschillende combinaties kunnen zijn ingevoerd:

- Algemene zelfregulering;
- Specifieke zelfregulering;
- Algemene wettelijke voorschriften;
- Specifieke wettelijke voorschriften.

Afhankelijk van hoe de regulering tot stand is gekomen (vanuit de branches zelf of opgelegd door de overheid), wordt een onderscheid gemaakt tussen zelfregulering en wettelijke voorschriften. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'specifiek' en 'algemeen', op basis van de inhoud van de regulering: indien er uitdrukkelijk voorschriften gelden voor voedingsreclame en/of reclame gericht op kinderen, is deze 'specifiek' genoemd. Als er geen expliciete verwijzing naar voedingsreclame of reclame voor kinderen gemaakt wordt, is deze regulering 'algemeen' genoemd.

In de volgende alinea´s lichten we de vier vormen toe aan de hand van voorbeelden.

3.1.1 Algemene zelfregulering

Onder algemene zelfregulering verstaan we een aanpak waarbij branches zelf tot richtlijnen komen die niet specifiek betrekking hebben op voedingsreclame of reclame gericht op kinderen. In de praktijk houdt dit veelal in dat er een generieke code is opgesteld die over adverteren en reclame in het algemeen gaat of over voeding in het algemeen, met bijvoorbeeld richtlijnen voor etiketten en het tonen van voedingswaarden. Deze vormen van regulering hebben niet direct betrekking op het onderwerp van dit onderzoek, maar houden wel verband met zaken als het beschermen van consumenten en aanvaardbare vormen van marketing in het algemeen. Er ontbreken dan echter specifieke criteria hoe de branches om moeten gaan met het vermarkten van eten en drinken aan kinderen. Enkele voorbeelden hiervan zijn Luxemburg en Finland.

- In **Luxemburg** wordt er een vorm van zelfregulering gehanteerd die gebaseerd is op de 'Consolidated Code of Advertising and Marketing Communication Practice' van de Internationale Kamer van Koophandel (International Chamber of Commerce, ICC). Hierin staan voorschriften voor goede en eerlijke marketing in het algemeen, inclusief een focus op kinderen als kwetsbare doelgroep. Er zijn echter geen concrete criteria voor welke producten wel en niet aangeprezen mogen worden.
- In **Finland** hanteert men een soortgelijke aanpak van algemene zelfregulering. De Finse Bond voor de Voedings- en Drankindustrie volgt de richtlijnen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) en de ICC-code, met nadrukkelijke aandacht voor kinderen. Er zijn daarbij echter weinig criteria voor hoe de algemene richtlijnen over gezond eten en adverteren in de praktijk geïmplementeerd en gemonitord worden.

3.1.2 Specifieke zelfregulering

In tegenstelling tot de algemene zelfregulering, wordt er bij 'specifieke' zelfregulering wel een expliciete verwijzing naar reclame gericht op kinderen, voedingsreclame of (idealiter) beide gemaakt. De specifieke zelfregulering schrijft dan expliciet een aantal richtlijnen voor over hoe er richting kinderen geadverteerd mag worden. In sommige gevallen is er daarbij een specifieke zelfregulerende code met betrekking tot de marketing rond eten en drinken. Spanje en België zijn voorbeelden van landen met specifieke zelfregulering.

- Een goed voorbeeld van specifieke zelfregulering is de **Spaanse** PAOS-Code. Dit is de co-reguleringscode over reclame voor eten en drinken gericht op kinderen, het voorkomen van obesitas en over gezondheid in Spanje. De gezamenlijke Spaanse Voeding- en Drankenindustrie (FIAB) heeft een voortrekkersrol vervuld toen er in de Spaanse samenleving in toenemende mate zorgen waren over obesitas en overgewicht. Met de richtlijnen van de WHO als uitganspunt heeft men de PAOS-code ontwikkeld, waarin producenten verantwoordelijk worden gemaakt voor het naleven van richtlijnen omtrent voedingsreclame voor kinderen. In de code staan specifieke voorschriften rond leeftijd, inhoud, uitzendtijden en ontwerp van advertenties en reclames.
- Ook in **België** geldt een vorm van specifieke zelfregulering. De Federatie Voedingsindustrie (FEVIA) heeft met een aantal andere partijen een eigen Belgian Pledge ontwikkeld, geïnspireerd door de EU Pledge. Deze Belgian Pledge richt zicht specifiek op voedingsreclame gericht op kinderen. Ook de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) heeft de code bindend verklaard voor de media in Vlaanderen.

3.1.3 Algemene wettelijke voorschriften

In een aantal landen is er sprake van algemene wetten en regels die indirect voedingsreclames gericht op kinderen omvatten. Deze algemene wetten en regels zijn veelal aangevuld met meer specifieke vormen van zelfregulering. De wetten die indirect invloed hebben op voedingsreclame voor kinderen zijn (algemene) wetten en regels omtrent:

- marketing en reclame;
- bescherming van consumenten;
- mediawetten en
- etiketten van voedingsmiddelen en informatie over voedingswaarde.

Veel van deze wetten zijn gebaseerd op EU-richtlijnen en daarmee relatief algemeen van aard. Voorbeelden van landen met algemene wettelijke voorschriften zijn Finland en Slovenië.

- In **Finland** dienen algemene wet- en regelgeving rond de bescherming van consumenten[15] en de nationale voedingwet[16] als raamwerk voor regelgeving rond voedingsreclame gericht op kinderen. In deze wetten en regels is vastgelegd wat als 'goede marketingprincipes' gezien wordt. Ze richten zich echter niet specifiek op reclames gericht op kinderen. Daarom wordt het raamwerk nader ingevuld door zelfgereguleerde codes die zijn gebaseerd op de ICC-code.
- Ook in **Slovenië** is er algemene regelgeving om de burgers te beschermen tegen schadelijke en ongepaste producten. De consumentenwet is gebaseerd op de EU-richtlijn oneerlijke handelspraktijken. Daarnaast geldt er ook een algemene Audiovisuele mediadienstenwet. Dit is een doorvertaling van de EU-richtlijn voor Audiovisuele mediadiensten[17]. De algemene Sloveense wetten worden aangevuld met zelfgereguleerde codes.

3.1.4 Specifieke wettelijke voorschriften

In meerdere landen in de studie zijn wetten van kracht met specifieke voorschriften voor voedingsreclame en/of reclame gericht op kinderen. Daarbij is het relatief zeldzaam dat de voorschriften voor beide aspecten gelden. In de landen met specifieke wettelijke voorschriften worden er veelal concrete eisen gesteld waar reclames aan moeten voldoen. Daarbij wordt de formele wet- en regelgeving vaak aangevuld met reclamecodes en zelfregulering. Voorbeelden van landen met specifieke wettelijke voorschriften zijn Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen.

- In zowel **Zweden** als het **Verenigd Koninkrijk** is er een verbod op reclame voor ongezond eten en drinken als deze gericht is op kinderen en uitgezonden wordt via radio of televisie. In het Verenigd Koninkrijk heeft het verbod echter alleen betrekking op reclame in- of rond de uitzending van kinderprogramma's. Dit soort verboden zijn de strengste vorm van regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat met de opkomst van het internet en grensoverschrijdende reclamecampagnes deze verboden aan kracht inboeten.
- In **Noorwegen** is er ook een verbod op alle reclame gericht op kinderen die wordt uitgezonden via TV of radio. Dit staat vastgesteld in de Noorse Broadcasting Act.

3.1.5 Combinaties van reguleringsvormen

Zoals uit de bovenstaande voorbeelden blijkt, zijn de vier genoemde categorieën de extremen van een geleidende schaal. De verschillende vormen overlappen elkaar vaak of vullen elkaar aan. De combinatie tussen zelfregulering en wettelijke voorschriften komt veelvuldig voor in Europa. In de onderstaande tabel is weergegeven in welke landen welke combinaties van reguleringsvormen voorkomen.

Matrix van regulerings-vormen	**Algemene zelfregulering**	**Specifieke zelfregulering**
Algemene wettelijke voorschriften	Finland, Luxemburg	België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Spanje
Specifieke wettelijke voorschriften	Zweden	Noorwegen, Verenigd Koninkrijk

Het is niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over welke combinaties van reguleringsvormen meer of minder effectief zijn. Dit verschilt per land en is afhankelijk van de wijze waarop de wet- en regelgeving en de reclamecodes zijn ontwikkeld en geïmplementeerd. Daarnaast speelt ook het opleggen van sancties een rol. Deze zaken worden hieronder toegelicht.

---
15 34/1978.
16 23/2006.
17 Richtlijn 2010/13/EU.

3.2 Ontwikkeling en totstandkoming van regulering

Of en hoe een nieuwe reguleringsaanpak van de grond komt ligt deels aan de context binnen een land. We identificeren de volgende contextuele factoren:

- Politieke en maatschappelijke wil;
- Culturele normen;
- Economische overwegingen;
- Het juridisch kader;
- Technologische ontwikkelingen.

Behalve de nationale context zijn ook de actoren die betrokken zijn in het beleidsdebat, en de perspectieven die zij vertegenwoordigen, bepalend voor de totstandkoming van nieuwe regulering.

Deze twee gebieden – de nationale context en de betrokken actoren – zullen in deze paragraaf achtereenvolgens worden behandeld. Ook gaan we in op welke factoren bepalend zijn voor het succes van een aanpak.

3.2.1 De rol van de nationale context in de ontwikkeling van een nieuwe reguleringsaanpak

Politieke en maatschappelijke wil

Of er voor een bepaald beleidsonderwerp nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld, hangt voor een belangrijk deel af van de context. In algemene zin hebben aanpassingen aan bestaande regelgeving of introductie van nieuwe regelgeving een grotere kans van slagen als er een breed gedeelde probleemopvatting is. Dit geldt ook voor het domein van voedingsreclame gericht op kinderen. Indien de onderwerpen voeding, consumentenbescherming of reclame niet "leven" in de maatschappij of in de politiek, is het onwaarschijnlijk dat er voldoende politieke wil wordt gemobiliseerd om nieuwe regelgeving te introduceren. Voor het invoeren van nieuwe regulering is het is dus belangrijk dat er voldoende politieke en maatschappelijke betrokkenheid bij het onderwerp is.

- Bijvoorbeeld, in de **Scandinavische landen** wordt er traditiegetrouw weinig richting kinderen geadverteerd voor voeding. Daardoor is er geen sterke politieke wil om de huidige regelgeving aan te passen en bijvoorbeeld sancties in te voeren bij gebrek aan naleving van de huidige regels.
- In het geval van het **Verenigd Koningrijk** (VK), aan de andere kant, staan obesitas en overgewicht al jaren hoog op de politieke agenda. Het belang dat er in de maatschappij en politiek aan het onderwerp wordt gehecht komt tot uiting in de specificiteit van de regelgeving omtrent voedingsreclame, ook wanneer deze specifiek gericht is op kinderen. Ook het monitorings- en handhavingsorgaan, de ASA, is één van de grotere van Europa, met substantiële middelen die beschikbaar worden gesteld door de overheid. Dit is indicatief voor de aanzienlijke politieke en maatschappelijke wil die achter het onderwerp zit in het VK.

Culturele normen

De rol van culturele normen is sterk verbonden met die van politieke en maatschappelijke wil. Culturele normen bepalen bijvoorbeeld wat er als een acceptabel voedingspatroon wordt gezien, hoe kinderen worden behandeld, hoe men tegen reclame aankijkt en welk soort reclame wordt gemaakt. Bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving is het daarom belangrijk om zich bewust te zijn van wat er als acceptabele voedingsreclame richting kinderen wordt gezien, en waar de grenzen van acceptatie liggen.

- In **Noorwegen, Denemarken** en **Zweden** ligt er relatief veel nadruk op het beschermen van kinderen tegen commerciële invloeden in brede zin. In Noorwegen en Zweden werden bijvoorbeeld verboden ingesteld op televisie- of radioreclames gericht op kinderen; in Denemarken werd dit om te beginnen al amper gedaan, waardoor er weinig reden was om additionele regelgeving in te voeren.
- De rol van voeding ligt in **Frankrijk** anders dan in andere onderzochte landen, zoals Duitsland of het VK. Voeding is er een relatief belangrijk onderdeel van het dagelijks leven, en er wordt over het algemeen meer aandacht aan besteed binnen het huishouden. Dit komt ook in de regelgeving tot uitdrukking: daar ligt de nadruk op het stimuleren van reclame voor gezonde voeding, in tegenstelling tot het aan banden leggen van reclame voor ongezonde voeding.

Economische overwegingen
In alle onderzochte landen spelen ook economische overwegingen een rol in het debat rond regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. Twee soorten overwegingen komen daarbij met name aan bod. Ten eerste de overweging dat het concurrentievermogen van de voeding- en media-industrie invloed kan ondervinden van regulering, en ten tweede dat regulering in zichzelf ook kostbaar kan zijn, met name wanneer er sprake is van zeer gedetailleerde regelgeving of dat deze gepaard gaat met uitgebreide monitoring en handhaving. In verschillende landenstudies wordt er daarom op gewezen dat zelfregulering over het algemeen goedkoper en flexibeler is dan wettelijk verankerde regulering. In ieder geval wordt in veel landen getracht om de regulering niet te zeer ten koste te laten gaan van de bewegingsvrijheid van de voeding- en media-industrie.

Het juridische kader
Ook het bestaande juridische kader met betrekking tot voedingsreclame of mediacodes is een belangrijk onderdeel van de nationale context, en is daarmee medebepalend voor de reguleringsaanpak die wordt ontwikkeld. De reguleringsaanpak wordt vaak zodanig vormgegeven dat deze gemakkelijk aansluit bij reeds bestaande regelgeving.

- Toen in het **VK** voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak was ontstaan om het systeem van regulering van voedingsreclame aan te passen, is ertoe overgegaan om de bestaande reguleringsautoriteit voor alle niet-uitgezonden media (de Advertising Standard Association, ASA) een breder mandaat te geven. Zo kreeg het bijvoorbeeld de taak om ook websites van voedingsproducenten te reguleren terwijl het mandaat voorheen betrekking had op reclames gemaakt voor audiovisuele media, print media, en andere openbare ruimtes.

Technologische ontwikkelingen
De aard van het medialandschap in een land heeft ook een sterke invloed op de gehanteerde reguleringsaanpak voor voedingsreclame gericht op kinderen. Het medialandschap wordt op zijn beurt sterk beïnvloed door technologische veranderingen. Belangrijk hierbij zijn de opkomst van social media en de trend van media convergentie. Waar landen vaak bestaande regelgeving hebben om reclame via traditionele media te reguleren zorgen nieuwe media, zoals online videokanalen, mobiele telefoonapps, directe online reclame en "advergames", voor nieuwe uitdagingen. De mate van internetpenetratie en de verbreidheid van specifieke mediavormen hebben invloed op de manier waarop het onderwerp van voedingsreclame gericht op kinderen in het publieke debat wordt behandeld.

Vervolgens heeft het medialandschap ook daardoor effect op de reguleringsaanpak die wordt gehanteerd. De ontwikkeling van nieuwe media en mediaconvergentie speelt zich in alle onderzochte landen af.

Uit mondiaal perspectief heeft de Internationale Kamer van Koophandel (International Chamber of Commerce, ICC) de *Consolidated Code of Good Marketing Practices* opgesteld. Veel zelfregulerende organisaties in Europa hebben deze code geaccepteerd. In 2011 heeft de ICC de code aangepast om de definitie van reclame te verbreden. Daardoor heeft de code inmiddels betrekking op alle commerciële communicatie, waaronder communicatie via nieuwe media. Dit was geïnitieerd om de convergentie van verschillende mediavormen ook dekking te geven binnen de Code.

3.2.2 Actoren betrokken bij ontwikkeling en totstandkoming van nieuwe regulering

De aard van het publieke debat rondom voedingsreclame gericht op kinderen is medebepalend voor de actoren die bij regulering betrokken zijn. Wanneer het debat bijvoorbeeld voornamelijk gericht is op het beschermen van kinderen tegen ongewenste blootstelling aan reclame in het algemeen, zullen reclamebureaus en mediaorganisaties waarschijnlijk goed vertegenwoordigd zijn in het debat. Wanneer de nadruk in het publieke debat echter ligt op reclame voor ongezonde voeding, ligt het voor de hand dat de voedingsindustrie in hogere mate vertegenwoordigd zal zijn.

De resultaten van de landenstudies suggereren dat indien een benadering gebaseerd is op consensus, waarbij relatief veel partijen betrokken zijn, reclames over het algemeen beter worden gereguleerd. Door veel partijen bij het proces te betrekken worden veel verschillende standpunten gehoord en, idealiter, in de regelgeving geïncorporeerd. Partijen die bij de ontwikkeling van regulering zijn betrokken, zijn bijvoorbeeld overheidsorganen, vertegenwoordigers van de voedingsindustrie, mediaorganisaties, consumentenorganisaties, gezondheidsorganisaties, horecapartijen, supermarkten en andere retailers. Belangrijk doel van het betrekken van partijen en het organiseren van het debat is het uiteindelijk komen tot een compromis.

Voorbeelden waarbij een diversiteit aan partijen in het debat is betrokken, worden gevonden in België, Denemarken en Noorwegen. In de hieronder genoemde voorbeelden was een gemeenschappelijke factor dat alle betrokken partijen bewust waren van de noodzaak van een nieuwe aanpak.

- In **België** bestaat er behalve een voedingsreclamecode ook een *Belgian Pledge* over voedingsreclame gericht op kinderen. Deze Pledge is ontwikkeld op initiatief van FEVIA, de Unie van Belgische Adverteerders (UBA), en Comeos, de vertegenwoordiger van de Belgische handel en diensten. De Pledge wordt gemonitord door de Jury voor Ethische Praktijken betreffende Reclame (JEP), waarin verschillende sectoren zitten nemen. Zo zitten adverterende sectoren in de sector, maar ook allerlei organisaties uit het maatschappelijk middenveld zoals de consumentenbond (TEST AANKOOP), het gelijke behandelingsorgaan, en burgers die door de Koning Boudewijnstichting worden aangewezen. Het betrekken van al deze organisaties wordt genoemd als één van de succesfactoren in de Belgische benadering.

- In **Denemarken** is een partnerschap ontstaan tussen alle partijen in de "productieketen" van voedingsreclame gericht op kinderen, waaronder producenten, mediaorganisaties, voedingverkopers en internetmedia. Samen vormden zij een "Forum for Responsible Food Marketing Communication" en hebben ze een centrale "Codex" ontwikkeld, met als doel om reclame voor voeding met hoge concentraties aan vet, suiker of zout richting kinderen onder de 13 jaar te ontmoedigen. Deze "productieketenbenadering" wordt als een succesvol element in de Deense benadering gezien.
- In **Noorwegen** zijn publieke en private partijen samengekomen om een nieuwe, zelfregulerende code te ontwikkelen die specifiek gericht is op voedingsreclame voor kinderen. Enkele grote spelers uit de voedingsindustrie, de vereniging van Noorse adverteerders (ANFO) en de werkgeversverenigingen (Virke en NHO) kwamen in eerste instantie samen. Daarna werd door de volledige voedingsindustrie de Food Industry Council (MFU) aangewezen als orgaan dat een code zou ontwikkelen en invoeren aangaande voedingsreclame gericht op kinderen. In een later stadium werden ook enkele ministeries en overige publieke organen bij het proces betrokken, voornamelijk als antwoord op het feit dat de eerdere versie van de code niet erg specifiek was en geen sanctiemechanismen bevatte.

3.2.3 Concluderend: succesfactoren bij de ontwikkeling van een nieuwe reguleringsaanpak

Op basis van bovenstaande paragrafen over de rol van de nationale context en de actoren die bij het beleidsproces zijn betrokken, kunnen de volgende succesfactoren worden uitgelicht voor de ontwikkeling van een nieuwe aanpak.

Nationale context

- Culturele normen en waarden over voeding, reclame en reclame gericht op kinderen hebben een belangrijke invloed op wat gezien wordt als acceptabele vormen van voedingsreclame gericht op kinderen. Deze normen én de huidige praktijken bepalen grotendeels of politiek, stakeholders en het brede publiek gemobiliseerd kunnen worden voor het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving. Culturele normen spelen een belangrijke rol bij de vorming van de publieke opinie tegenover een maatschappelijk onderwerp. Het is daarom van belang om te weten wat de publieke opinie is om zo te bepalen welke regels wel en niet geaccepteerd zullen worden.
- Politieke en maatschappelijke wil zijn belangrijk bij het invoeren van een nieuwe regulerende aanpak. Er moet voldoende kennis en besef zijn van het probleem dat aangepakt dient te worden, en vervolgens voldoende wil om daadwerkelijk een nieuwe reguleringsaanpak te ontwikkelen. Als er geen breed gedragen perceptie van een probleem is en zal nieuwe regulering waarschijnlijk op minder draagvlak kunnen rekenen.
- Economische overwegingen spelen in alle case studies een belangrijke rol. In de meeste landen is ernaar gestreefd om de regulering niet te zeer ten koste te laten gaan van de bewegingsvrijheid van de voedingsindustrie, de media en de communicatiesector.
- Het werken binnen de bestaande institutionele en juridische kaders maakt het over het algemeen eenvoudiger om draagvlak te krijgen voor nieuwe regulering of het veranderen van regulering.

- In alle landen werpen de nieuwe media en de convergentie van mediavormen nieuwe uitdagingen op. Het is belangrijk dat deze ontwikkelingen worden geadresseerd wanneer er nieuwe regulering wordt ontwikkeld. In dit kader zou een bredere definitie van marketing en reclame kunnen worden opgenomen in een vernieuwde reguleringsaanpak zoals bij de ICC Code.

Betrokken partijen

- De landenstudies suggereren dat het werken op basis van consensus en het betrekken van een breed scala aan relevante partijen bij de ontwikkeling ten goede komt aan de effectiviteit van een aanpak. Op deze manier worden verschillende perspectieven gehoord en, in het meest gunstige geval, in de regulering opgenomen, waardoor het draagvlak stijgt.
  Bij de organisatie van het debat dient men voor ogen te houden dat het uiteindelijk komen tot een compromis het einddoel is.

3.3 De implementatie van regulering

Binnen de vier breed gedefinieerde reguleringsaanpakken die hiervoor zijn onderscheiden, is er behoorlijke verscheidenheid in hoe deze zijn uitgewerkt en geïmplementeerd. Gebaseerd op de landenstudies die voor dit onderzoek werden verricht komt een aantal cruciale factoren naar voren die bepalend zijn voor de effectiviteit van een aanpak. Deze factoren zijn:

- Monitoring en handhaving van een aanpak;
- De actoren die betrokken zijn bij monitoring en handhaving;
- Het type sanctie dat aan de aanpak wordt verbonden.

Op deze factoren wordt in deze paragraaf ingegaan.

3.3.1 Monitoring

Proactieve of reactieve benaderingen

Er zijn in essentie twee vormen van monitoring: proactieve en reactieve monitoring. Een reactieve benadering is normaal gesproken gestoeld op klachten van stakeholders, zoals consumenten, ondertekenaars van een bepaalde code, of belangengroepen die bijvoorbeeld gericht zijn op gezondheid. Een proactieve benadering gaat ervan uit dat er een monitoringsorgaan is die zelfstandig onderzoekt of de partijen die onder een regulering vallen overeenkomstig handelen. Natuurlijk zijn combinaties van de twee benaderingen ook mogelijk. In de meeste landen die voor dit onderzoek zijn bestudeerd is een reactieve benadering dominant. België vormt een van de uitzonderingen door een gecombineerde aanpak te hanteren.

- In **België** bestaat de monitoring uit een mengvorm van een reactieve en een proactieve benadering. Bij de JEP, de partij die verantwoordelijk is voor de Belgische Pledge, kunnen enerzijds klachten worden ingediend. Anderzijds heeft deze partij aan een aantal partijen gevraagd om proactief voorbeelden van voedingsreclame gericht op kinderen te onderzoeken op naleving van de Pledge.

  Zo bekeek een gespecialiseerd bedrijf "Mindshare" in naam van de JEP een selectie van TV spots en bekeek de Universiteit van Gent de naleving van de Pledge op scholen. Ook het regulerende orgaan voor de traditionele uitzendende media, de VRM, hanteert overigens een combinatie van reactieve en proactieve monitoring.

Het type actor dat de monitoring uitvoert
In de verschillende landen die zijn onderzocht, zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor de monitoring. Dit kunnen private organisaties zijn, onafhankelijke publieke organen, of een verzameling van partijen. De betrokken actoren hebben ten eerste invloed op hoe de monitoring en tracering van reclames in de praktijk uit wordt gevoerd. Ten tweede hebben de monitorende actoren ook een rol in hoe reguleringsafspraken worden geïnterpreteerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de samenstelling van het monitoringsorgaan veel invloed kan hebben op de striktheid van monitoring en handhaving. Zo interpreteren publieke of consumentenpartijen afspraken vaak strenger dan industriële partijen.

Bij aanpakken waarbij zelfregulering centraal staat is het gebruikelijk dat de sector zelf een privaat orgaan aanwijst of opzet om de aanpak te monitoren en te handhaven. Dit is bijvoorbeeld het geval in Luxemburg en Noorwegen.

- In **Luxemburg** vallen alle commerciële partijen onder toezicht van de *Council for Advertisement in Luxemburg* (CPL), welke uit ongeveer 150 leden bestaat uit de adverteerdersbranche.
- In **Noorwegen** heeft de voedingsindustrie zelf een partij aangewezen, de Food Industry Council (MFU), voor het handhaven van de Code die voedingsreclame gericht op kinderen moet reguleren.

Het VK en Spanje zijn voorbeelden van aanpakken waarbij een publiek orgaan verantwoordelijk is voor de monitoring en handhaving. In Denemarken zijn, vanuit de productieketenbenadering, meerdere partijen gezamenlijk verantwoordelijk.

- In het **VK** is er onderscheid gemaakt tussen regulering voor uitgezonden media en niet-uitgezonden media. Voor de uitgezonden media is er een systeem van co-regulering, waarbij private en publieke partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn: het onafhankelijke Ofcom (British Office of Communications) en de ASA (Advertising Standards Authority – een brancheorgaan). Voor niet-uitgezonden media is er een systeem van zelfregulering, waarbij de Committee of Advertising Practice (CAP), die onder de ASA valt, verantwoordelijk is voor het schrijven en handhaven van een advertentiecode.
- De **Spaanse** POAS Code, een voorbeeld van zelfregulering, wordt uitgevoerd door AUTOCONTROL. AUTOCONTROL is een non-profit organisatie die is opgericht door onder andere adverteerders en media. Het is een private organisatie, maar wordt wel erkend door het Ministerie van Gezondheid en door de Europese Commissie.
- In de **Deense** productieketenbenadering zijn de adverteerders verantwoordelijk voor het voorkomen van reclames voor ongezonde voeding gericht op kinderen. Voor de monitoring is de gehele productieketen verantwoordelijk, verenigd in de Forum of Responsible Food Marketing Communication: iedereen doet wat binnen zijn mogelijkheden ligt. Zo monitort de Danish Food and Drink Federation de uitingen van zijn eigen leden, monitort TV2 de reclame-uitingen tijdens zijn eigen uitzendingen en voert de Association for Danish Media een jaarlijks onderzoek onder geprinte media.

De landenstudies suggereren dat zowel een inclusieve benadering van monitoring, waarbij meerdere partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn zoals in Denemarken, alsook een gecentraliseerde benadering waarbij een onafhankelijk publiek orgaan verantwoordelijk wordt gemaakt, effectief kunnen zijn in het monitoren van voedingsreclame gericht op kinderen.

Een specifieke implementatievorm van een nieuwe reguleringsaanpak is **co-regulering**. Dit is een vorm waar zowel private als publieke partijen zijn betrokken in het monitoren en handhaven van de aanpak. Indien er wordt gekozen voor een brede wettelijke regulering gecombineerd met specifieke zelfregulering kunnen overheidsorganen desgewenst meer of minder worden betrokken in een co-reguleringsaanpak. Een dergelijke aanpak wordt ook in Vlaanderen gehanteerd. Wanneer de landelijke politiek de code onderschrijft is er ook meer draagvlak voor toezicht en eventuele sancties. De betrokkenheid van de overheid kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een onafhankelijke organisatie die zich richt op het toezicht en de handhaving van de regels. Dit is bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk het geval.

3.3.2 Handhaving

Wat handhavingsmechanismen betreft blijkt dat er behoorlijke overeenkomsten zijn tussen de elf landen. Wel zijn er lichte verschillen tussen landen waarbij voedingsreclame richting kinderen wordt gereguleerd middels wettelijk verankerde regelgeving en landen waarbij gebruik wordt gemaakt van zelfregulering.

Handhaving van wettelijk verankerde regulering

Bij de wettelijke reguleringsbenaderingen wordt meestal gebruik gemaakt van boetes om handhaving af te dwingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de General Marketing Act in Zweden, en in Slovenië, waar wettelijke regulering ook een belangrijke rol speelt.

- De General Marketing Act in **Zweden** bevat drie mogelijke sancties: boetes, een verbod op het verspreiden van de reclame, en een bevel om meer informatie aan te leveren. De hoogte van de boete kan variëren, maar ligt tussen de 5.000 en 5.000.000 kronen (gelijk aan ongeveer € 550 en € 550.000).
- In **Slovenië** zijn verschillende wetten van kracht die het domein van voedingsreclame richting kinderen reguleren; boetes zijn het voornaamste handhavingsinstrument. Onder de Audiovisual Media Services Act kunnen bijvoorbeeld boetes van € 6.000 tot € 60.000 worden opgelegd voor schending van de regels die kinderen beschermen. De wet over misleidende bedrijfspraktijken schrijft boetes voor van € 3.000 tot € 40.000 voor alle misleidende praktijken, waaronder het misleiden van kinderen. De hoogte van de boetes is onderwerp van debat: geïnterviewde experts gaven aan dat de boetes te laag zijn, terwijl de betrokken sectoren aangeven dat ze te hoog zijn.
- In **België** kan de regulator voor audiovisuele media diensten, de VRM, de mediavergunning van producenten wegnemen. Zodoende kan er geen reclame meer worden gemaakt en uitgezonden door overtredende voedingsbedrijven.

Handhaving in geval van zelfregulering

Bij de handhaving van zelfregulering speelt *naming en shaming* vaak een belangrijke rol. Daarbij worden verschillende varianten gebruikt. Zo kan de advertentie in kwestie en het besluit van het regulerende orgaan openbaar worden gemaakt of kan de adverteerder op een openbare “zwarte lijst” worden geplaatst. Media kunnen worden opgeroepen om het bereik van de *naming en shaming* te vergroten.
Omdat voedselproducten en adverteerders voor een aanzienlijk deel afhankelijk zijn van hun imago bij het brede publiek, wordt *naming en shaming* als een effectieve vorm van handhaving gezien.

Behalve *naming en shaming* wordt ook bij het handhaven van zelfregulerende benaderingen gebruik gemaakt van boetes. In sommige gevallen kan ook een uitzendlicentie worden afgenomen.

- In **Spanje** worden boetes gebruikt bij de handhaving van de zelfregulerende POAS Code. Boetes liggen tussen de € 6.000 en € 180.000.
- In het **VK** gebruikt de ASA voornamelijk *naming en shaming* om handhaving van de zelfregulerende CAP Code af te dwingen. Ook kan aan media gevraagd worden om verspreiding van de reclame-uiting tegen te gaan, of deze te verwijderen. Hierbij moet ook gedacht worden aan het verwijderen van reclames uit zoekresultaten van zoekmachines. Wanneer partijen zich niet houden aan de Code kan de ASA daar melding van maken en media vragen contact op te nemen voordat zij advertenties van bepaalde partijen accepteren. Zo gebruikt de ASA verschillende *naming en shaming* technieken.

Er is debat over het nut en de noodzaak van sancties voor het handhaven van regulering – onafhankelijk van het feit of het om zelfregulering gaat of om wettelijk verankerde regulering. Er lijkt onderscheid tussen de "oudere" EU lidstaten, waar minder nadruk op sancties wordt gelegd, en nieuwe EU lidstaten waar meer precieze regulering wordt ingevoerd en sancties worden vastgelegd.

Dit punt kan worden geïllustreerd vanuit de landenstudies. Uit interviews met internationale stakeholders blijkt dat er een trend is waar landen met een jongere administratieve cultuur scherper gedefinieerde, expliciete regelgeving maken. Er lijkt een verschil te zijn hierdoor tussen nieuwere en oudere EU lidstaten in hoe zij wet- en regelgeving benaderen. Landen met een oudere administratieve en institutionele cultuur, zoals Duitsland en Nederland, lijken minder geneigd om expliciete, strak gedefinieerde regelgeving te ontwikkelen. Wanneer in een dergelijke context strakke regelgeving met harde sancties wordt ingevoerd kan dat onder sommige omstandigheden ook een tegengesteld effect hebben.

Preventieve activiteiten

In een aantal gevallen worden er ook preventieve activiteiten ondernomen ter handhaving van de regulering gericht op voedingsreclame gericht op kinderen. Zo hebben sommige toezichtsorganen de mogelijkheid gecreëerd om reclame-uitingen voorafgaand aan verspreiding ter goedkeuring voor te leggen; zo worden onbedoelde gebreken aan naleving voorkomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in België en in Spanje.

- JEP, het handhavingsorgaan voor de **Belgische** Pledge en voor de zelfregulerende Code van de branche, heeft zichzelf ook beschikbaar gemaakt voor advies over advertenties en reclame-uitingen.
- Het **Spaanse** monitoringsorgaan van de POAS Code, AUTOCONTROL, heeft een speciale afdeling waarbij aangesloten bedrijven reclame-uitingen kunnen indienen om te laten beoordelen of deze aan de Code voldoen. Dit is een vertrouwelijke procedure: de Copy Advice Procedure. Alle reclames die gericht zijn op kinderen tot 12 jaar oud, en advertenties over voeding die tijdens "kindertijden" worden uitgezonden, kunnen daar worden ingediend. Deze advertenties worden dan getoetst op een aantal vooraf vastgestelde criteria (bijvoorbeeld of ouderlijk gezag wordt ondermijnd, of een gezonde levensstijl wordt ondermijnd, het type personages dat wordt gebruikt, etc.).

3.3.3 *Concluderend: succesfactoren voor de implementatie van een nieuwe reguleringsaanpak*

Op basis van bovenstaande paragrafen kan een aantal succesfactoren worden benoemd ten aanzien van de implementatie van reguleringsaanpakken.

- Op het gebied van monitoring is een combinatie van een reactieve en een proactieve benadering de meest uitgebreide manier om gebrek aan naleving te identificeren.
- Er zijn in de onderzochte landen verschillende partijen verantwoordelijk voor de monitoring en handhaving van de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. Zowel "inclusieve benaderingen", waarbij verschillende partijen uit de productieketen samenwerken, als ook meer "formele benaderingen", waarbij een overheidsorgaan wordt aangewezen om toezicht te houden, lijken goed te kunnen werken. Een andere constructie is om een onafhankelijk monitoringsorgaan op te zetten, aangejaagd door de overheid. De overheid stelt middelen beschikbaar voor dit orgaan, maar het monitoringsorgaan voert zijn activiteiten onafhankelijk uit. Deze vorm van co-regulering betrekt dus publieke en private partijen in de monitoring en handhaving van de reguleringsafspraken.
- Er is geen consensus over de vraag of strikte sancties de naleving bevorderen. Sommige internationale organisaties stimuleren het gebruik van sancties om gewicht toe te voegen aan regulering, in het bijzonder in het geval van zelfregulering. Andere stakeholders geven juist aan dat sancties een tegengesteld effect kunnen hebben. De specifieke effecten van sancties zullen mede afhangen van de nationale context waarbinnen ze worden ingevoerd.
- Preventieve activiteiten (zoals toetsing voorafgaand aan verspreiding) kunnen een waardevolle aanvulling zijn om handhaving van regulering te bevorderen. Het helpt vooral om onbedoeld gebrek aan naleving te voorkomen.

3.4 Goede voorbeelden voor Nederland

Criteria: vergelijkbare cultuur en werkzame aanpak

Deze studie gebruikt een tweetal criteria om potentieel interessante aanpakken voor Nederland te identificeren.

Ten eerste is er gekeken naar landen met een vergelijkbare socio-politieke cultuur en een vergelijkbare wettelijke omgeving. In Nederland spelen sociaal liberale waarden een belangrijke rol in zowel de politiek als de maatschappij. Nederlanders hechten veel waarde aan persoonlijke vrijheden. Vanuit een institutioneel standpunt hecht men belang aan het betrekken van relevante partijen. Historisch gezien is het Poldermodel en het bereiken van overeenstemming tussen actoren vaak een belangrijk aspect van beleid en wetsvorming. Als we kijken naar landen die vanuit deze perspectieven waardevolle inzichten zouden kunnen bieden voor Nederland, vormen de Scandinavische landen interessante voorbeelden. Ook de België en, in mindere mate, het VK lijken wat dat betreft op Nederland.

Bovendien is het natuurlijk van belang dat de reguleringsaanpakken goed werken. Binnen deze studie beschouwen wij een aanpak als effectief als de blootstelling van kinderen aan voedingsreclames niet toeneemt. Dit baseren wij voornamelijk op kwalitatieve informatie uit de landenstudies, waar mogelijk gecomplementeerd met kwantitatieve data vanuit betrokken organisaties.

Hoewel het uiteindelijke doel van effectieve regulering van voedingsreclame is om bij te dragen aan het terugdringen van overgewicht en obesitas, vormt dit geen bruikbare indicator om vast te stellen of een reguleringsaanpak goed werkt of niet. Overgewicht en obesitas zijn tenslotte het resultaat van veel verschillende factoren en niet alleen toe te schrijven aan reclames.

Spanje, België, en het VK

Op basis van de bevindingen uit de landenstudies concluderen we dat de voor Nederland meest interessante aanpakken uit Spanje, België, en het VK komen. Deze landen kunnen als goed voorbeeld worden beschouwd bij eventueel nieuw te ontwikkelen beleid.

De aanpakken in België en het VK lijken redelijk effectief te zijn (waarmee gezegd is dat de blootstelling van kinderen aan reclame niet toeneemt). Op basis van de socio-politieke context hebben deze landen raakvlakken met Nederland, wat suggereert dat de aanpakken ook redelijk toepasbaar zouden moeten zijn in Nederland. Spanje heeft een wat andere socio-politieke context maar volgt een vrij specifieke en consequente aanpak wat betreft de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. In alle drie de gevallen zijn er ook interessante constructies ontstaan bij het ontwikkelen van nieuwe reguleringsaanpakken waarbij een diversiteit aan actoren betrokken is geweest. Ook bij de handhaving en naleving in deze landen zijn zowel publieke als private actoren betrokken.

In Zweden, Noorwegen en Denemarken worden de aanpakken ook als succesvol beschouwd, echter dit is in zekere mate toe te schrijven aan de historisch relatief lage aantallen van reclames gericht op kinderen in deze landen.

4 Beleidsopties voor Nederland

Op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken heeft Panteia twee beleidsopties geformuleerd die interessant zijn voor Nederland. In dit hoofdstuk worden deze twee beleidsopties toegelicht en uitgewerkt. Daarbij wordt ook ingegaan op hoe deze beleidsopties ontwikkeld en geïmplementeerd zouden kunnen worden. Dit hoofdstuk sluit af met de visie van enkele experts op dit thema, die tijdens een discussiebijeenkomst naar voren is gebracht.

4.1 Twee beleidsopties

Indien er in Nederland gekozen wordt voor aanpassing van de wijze van regulering, is er een aantal opties mogelijk. Op basis van de huidige aanpak in Nederland en de eerste bevindingen uit deze studie, lijken vooral de volgende mogelijkheden interessant:

- Algemene wettelijke voorschriften in combinatie met specifieke zelfregulering;
- Specifieke wettelijke voorschriften in combinatie met specifieke zelfregulering.

Zoals eerder vermeld, zijn de verschillende gedefinieerde beleidsaanpakken vrij breed. Er is dus aanzienlijke variatie aan te brengen binnen verschillende beleidsopties, afhankelijk van hoe de aanpakken worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Elementen zoals de actoren die een aanpak ontwikkelen, invoeren en reguleren en de systemen voor toezicht en handhaving, kunnen allemaal een belangrijk effect hebben op de uiteindelijke vorm van de reguleringsaanpakken. Daarom worden de bovenstaande varianten hieronder nader uitgewerkt.

4.1.1 Algemene wettelijke voorschriften en specifieke zelfregulering

Deze beleidsaanpak is de meest voorkomende bij de elf landen die deel uitmaakten van deze studie. Bij deze aanpak wordt bestaande, algemene wetgeving op gebieden zoals consumentenbescherming, media, en goede handelspraktijken aangevuld met specifiekere zelfregulering over (voedings)reclame en/of reclame gericht op kinderen. Deze aanpak wordt momenteel ook door Nederland gehanteerd; er bestaat een aantal brede wetten zoals de Wet Oneerlijke Handelspraktijken (2008) aangevuld met de Reclame Code, een vorm van zelfregulering.

Omdat deze aanpak al is ingevoerd in Nederland en de effectiviteit hiervan ter discussie staat, is het belangrijk om te onderzoeken hoe deze aanpak kan worden aangepast. Dit komt nader aan de orde in paragraaf 4.2.

4.1.2 Specifieke wettelijke voorschriften en specifieke zelfregulering

Een tweede optie voor Nederland om de regulering aan te scherpen, is middels meer specifieke wettelijke voorschriften. Met een wettelijke aanpak zou het belang van dit onderwerp zwaarder worden doordat het beleid hierop wettelijk is verankerd. Daarentegen zal de implementatie van een dergelijke aanpak waarschijnlijk ingewikkeld zijn. Bovendien zou deze waarschijnlijk nog steeds moeten worden aangevuld met regels op basis van zelfregulering, omdat het moeilijk is om in specifieke wettelijke voorschriften alle variabelen af te bakenen.

Algemene termen zoals "bijzondere aantrekkingskracht voor kinderen", "gericht op kinderen" of "verantwoorde reclame" zouden allemaal exact gedefinieerd moeten worden en wettelijk worden vastgesteld met meetbare criteria. Omdat de kans groot is dat er dan nog ruimte voor interpretatie blijft, zal ook bij specifieke wettelijke voorschriften een vorm van zelfregulering nodig blijven.

4.2 Aanbevelingen voor ontwikkeling en implementatie van een nieuwe aanpak

In deze paragraaf staan we stil bij hoe een nieuwe reguleringsaanpak te ontwikkelen en implementeren is.

4.2.1 Ontwikkeling en totstandkoming

In vorige hoofdstukken is de rol van landelijke context en de betrokken actoren bij de ontwikkeling van beleidsaanpakken beschreven. De landelijke context omvat aspecten zoals economische overwegingen, het bestaande juridische en institutionele kader, de maatschappelijke en politieke wil, culturele normen in een land, en technologische ontwikkelingen. Daarnaast is het van belang om te kijken naar de actoren die betrokken zijn in het proces, de belangen die zij vertegenwoordigen, en de manier waarop ze betrokken zijn.

Nationale context

De **economische belangen** die spelen in Nederland zijn vrij vergelijkbaar met de belangen die in andere landen spelen. Er blijft namelijk altijd een discussie tussen private partijen die zo min mogelijk willen worden ingeperkt in hun vrijheid en publieke partijen en consumentengroeperingen die voor het algemeen belang van burgers of consumenten opkomen. Hoewel dit vanzelfsprekend lijkt is het belangrijk bij het ontwikkelen van een nieuwe aanpak dat dit soort belangen goed in acht worden genomen. Als men het gevoel krijgt dat er wordt geluisterd en gezocht naar een compromis, is de kans op naleving ook hoger.

Het **bestaande juridische en institutionele kader** is ook van belang. Nieuwe organisaties opzetten, en nieuwe wetten of codes ontwikkelen, zijn intensieve trajecten die veel tijd, geld en mankracht vereisen. Het ligt daarom voor de hand om, voor zover dat mogelijk is, binnen de bestaande kaders te werken. Zo is bijvoorbeeld het mandaat van de Engelse reclame code regulator, de ASA, verbreed om ook websites van producenten te kunnen monitoren voor naleving van de bestaande code. Dit is makkelijker dan een hele nieuwe organisatie in het leven te roepen voor online monitoring. In Nederland zou er kunnen worden gekeken naar hoe de bestaande Reclame Code kan worden aangescherpt of veranderd, en of het mandaat van de SRC kan worden verbreed om meer vormen van reclame en marketing te dekken. Een andere optie zou zijn om de definitie van marketing en reclame in de bestaande reguleringsafspraken te verbreden om het mandaat van de reguleringsorganisaties te verbreden.

Vanuit een **politiek en maatschappelijk** standpunt is het van belang te bevorderen te achterhalen of er momenteel in Nederland genoeg draagvlak is voor een vernieuwde wijze van regulering. Een gedeelde en gedragen probleemperceptie is hierbij van belang. De tijd moet ´rijp´ zijn voor de ontwikkeling van een nieuwe reguleringsvorm. Er is een aantal mogelijkheden om politiek en maatschappelijk draagvlak te verhogen. Bijvoorbeeld op politiek niveau kan de overheid het onderwerp agenderen.

Bewustwordingscampagnes kunnen worden ingezet om het maatschappelijk belang van het onderwerp te verhogen. Op maatschappelijk niveau brengt een incident in een beleidsterrein het onderwerp vaak sneller en op een natuurlijkere manier onder de publieke aandacht. Denk bijvoorbeeld aan de aandacht voor vleeskwaliteit in Europa in 2014. Dit incident bracht het onderwerp voeding, etiketten en betere controle van wat er nu precies in voeding producten zit, onder de aandacht.

De **culturele normen** in een land spelen ook een rol. Het is belangrijk om vast te stellen wat de bevolking wel en niet acceptabel vindt wat betreft voedingsreclame gericht op kinderen. Dit is tevens van belang voor het bepalen van de uiteindelijke doelstellingen van een vernieuwde reguleringsaanpak. Daarbij heeft Nederland een sociaal-liberale traditie met veel nadruk op vrijheid en individuele rechten. Een aanpak die de keuzevrijheid van de consumenten te veel inperkt of probeert te beïnvloeden zou waarschijnlijk op minder draagvlak kunnen rekenen.

Vanuit een **technologisch perspectief** is het belangrijk om te realiseren dat Nederland een hoog niveau van technologiegebruik heeft, vergeleken bij de rest van de wereld. Nederland is bijvoorbeeld een van de landen met het hoogste percentage van internetpenetratie. Dit heeft invloed op het medialandschap in Nederland en op de soort reclames waar kinderen het meest aan worden blootgesteld. Internet, sociale media en mobiele apps spelen in Nederland een grote rol, en een nieuwe aanpak zou hier ook aandacht voor moeten hebben. Voorbeelden zijn te vinden bij de ICC en in Zweden en Noorwegen, die brede definities van reclame en marketing hanteren om ook reclame via nieuwe media te kunnen reguleren.

Betrokken actoren

Ook het type **actor** dat betrokken wordt bij de ontwikkeling van een nieuwe aanpak vormt een belangrijk element. In de Nederlandse context ligt het voor de hand de tradities van het Poldermodel ter harte te nemen. Vertegenwoordigers van consumenten, regering, gezondheidszorg en voedings- en reclame-industrie kunnen samen worden gebracht om gezamenlijk een nieuwe code voor zelfregulering op te stellen. Dit zou de kans verhogen om een deugdelijk compromis te bereiken tussen economische en sociaal-maatschappelijke belangen, en zou tevens de naleving positief kunnen beïnvloeden. Hoe groter het gepercipieerde maatschappelijke belang, hoe groter de geneigdheid van stakeholders om inderdaad meer actie te nemen op het terrein van voedselreclame gericht op kinderen. Dat gezegd hebbende, in een dergelijke aanpak ligt juist in het bereiken van overeenstemming een van de grotere uitdagingen.

4.2.2 Implementatie

Hierboven werd al gesteld dat het betrekken van de **verschillende stakeholders** bij de ontwikkeling van een nieuwe code de naleving ervan zou kunnen bevorderen. Ook is de kans dan groter dat de betrokken partijen niet alleen "de letter" van de code naleven, maar ook "de geest". Dit in tegenstelling tot wettelijke regulering, waar partijen vaak naar de grenzen en grijze gebieden van de wet zoeken en daarmee juist tegen de geest van de wet in gaan.

Zoals eerder genoemd, kan bij de implementatie van een nieuwe reguleringsaanpak gekozen worden voor **co-regulering**. Dit is een vorm waar zowel private als publieke partijen zijn betrokken bij het monitoren en handhaven van de aanpak. Indien er wordt gekozen voor een brede wettelijke regulering gecombineerd met specifieke zelfregulering kunnen overheidsorganen desgewenst meer of minder worden betrokken in een co-reguleringsaanpak.

De **monitoring** van een nieuwe aanpak is ook een belangrijk punt. Uit de landenstudies blijkt dat vaak ofwel een onafhankelijke publieke organisatie wordt ingezet met een indirecte band met de overheid, of dat private actoren dit doen. Uit dit onderzoek blijkt dat de samenstelling van het monitoringsorgaan veel invloed kan hebben op de striktheid van de monitoring en handhaving. Zo interpreteren publieke of consumentenpartijen afspraken vaak op een strengere manier dan industriële partijen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de tegenstrijdige resultaten over naleving van de Nederlandse reclame code die zijn geconstateerd door de FNLI aan de ene kant, en de Consumentenbond aan de andere kant.
Uit de landenrapporten blijkt dat dit geen uniek fenomeen is. Op basis hiervan is het aan te raden om de monitorende partij zowel private als publieke belangen te laten vertegenwoordigen, zodat deze op een gebalanceerde manier de naleving van de afspraken kan beoordelen.
In Nederland valt monitoring onder de Stichting Reclame Code (SRC), bestaande uit media, communicatie en industrie partijen en de Consumentenbond. Het is de vraag of daarmee de vertegenwoordigde belangen goed in balans zijn. Er zou een betere balans kunnen komen tussen commerciële, publieke en consumenten partijen om zo de interpretatie van reguleringsafspraken meer in balans te brengen. Tot op heden is de Consumentenbond vrijwel de enige organisatie die specifiek voor consumentenbelangen opkomt, die betrokken is in het monitoringsproces. Hierbij zou meer naar een vorm van co-regulering kunnen worden gestreefd.

Daarnaast is het ook van belang om te kijken naar de rol van **sancties** binnen de reguleringsaanpak. De strafmaat bij overtreding beïnvloedt de naleving. In de meeste landen worden reclames die in overtreding zijn van radio en televisie geweerd en kunnen er boetes worden uitgedeeld. Hierbij is het belangrijk om te zoeken naar wat de grens is voor acceptabele en onacceptabele sancties. Dit omdat de aanwezigheid van sancties in sommige culturen averechts kunnen werken: partijen kunnen zich erdoor laten bewegen om strategisch gedrag te vertonen en de grenzen van het toelaatbare op te zoeken, in plaats van in de geest van de regulering te handelen.

Op dit moment zijn er in Nederland weinig consequenties als de reguleringsafspraken niet worden nageleefd. De SRC beoordeelt klachten maar kan geen sancties opleggen. In de expertdiscussie die voor dit onderzoek werd gehouden kwam naar voren dat voor Nederland sancties wellicht een positief effect op naleving zouden kunnen hebben, maar dat hier voorzichtig mee om moet worden gegaan. Het opleggen van beperkte boetes en afspraken wat betreft "naming en shaming" via de media zouden een begin kunnen vormen. Dit soort sancties hebben minder negatieve consequenties dan bijvoorbeeld zeer zware sancties en het wegnemen van reclame en/of media licenties zoals dit gebeurt in het VK.

4.2.3 Actie op andere beleidsterreinen

Bekend is dat overgewicht en obesitas niet aan één oorzaak zijn toe te schrijven. De levensstijl speelt een belangrijke rol, evenals andere factoren die invloed kunnen hebben op hoe gezond een burger leeft. Om die reden zijn er in een aantal landen ook andere beleidsinitiatieven en programma's aanwezig om burgers en ook specifiek kinderen, gezonder te krijgen. Zo ligt in Frankrijk bijvoorbeeld de nadruk op reclame maken voor gezond eten en gezonde gewoonten, en is er in Duitsland ook het programma "IN FORM" opgezet om gezondere levenswijzen te stimuleren.

Daarnaast hebben veel landen ook een specifiek beleid gericht op reclame en voeding in omgevingen zoals scholen en opvangcentra. Kinderen brengen hier veel tijd door en dit soort omgevingen vormen ook kanalen voor marketing en reclame. Daarom is het bijvoorbeeld in België en in de Scandinavische landen verboden te adverteren in scholen en kinderdagverblijven, tenzij de school in kwestie daar expliciet om vraagt. Omdat scholen en opvangcentra soms onder financiële druk staan, wordt er toch af en toe gebruik gemaakt van voedingsreclames of gesponsorde activiteiten als dat een ´hoger doel´ dient. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een Coca-cola sportdag. Scholen gaan met dit soort marktpartijen in zee om zo toch een gezonde activiteit te kunnen bieden aan scholieren, hoewel het merk zelf niet per sé een gezonde levenswijze bevordert.

4.3 Expert feedback op de beleidsopties voor een reguleringsaanpak

Als deel van deze studie is een discussie gevoerd met enkele experts op het gebied van reclame, voeding, gezondheid, media en jeugd, waarbij is ingegaan op de bruikbaarheid en effectiviteit van verschillende beleidsopties voor de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. De hoofdbevindingen van deze studie zijn aan de experts voorgelegd en besproken.

Op hoofdlijnen zijn de volgende zienswijzen en constateringen in de discussie naar voren gebracht:

- De **definitie** van reclame en marketing dient tegenwoordig vrij breed te worden geïnterpreteerd. Reclame kan worden gezien als alle commerciële communicatie; iedere vorm van communicatie met het doel om het gedrag van mensen te beïnvloeden. Product placement en het tonen van producten in filmfragmenten en in artikelen in tijdschriften, vallen hier dus ook onder. De grens van wat wel en niet reclame is vervaagt, tegenwoordig kan bijna iedere vorm van communicatie een soort reclame vormen. De grens tussen een ´brand name´ opbouwen en een product adverteren wordt steeds waziger. Bijvoorbeeld, als consumenten met een brand/merk logo op een kledingstuk lopen dan kan dit worden gezien als reclame voor het product, maar ook voor het merk /de brand in zijn totaliteit.

De experts noemen hierbij de volgende **uitdagingen en aandachtspunten**:

- Commercie *an sich* is niet het probleem; de doordringende en aanhoudende manieren van reclame maken en promotie wel. De gaming industrie bijvoorbeeld gebruikt merken in spelletjes.
- De alomtegenwoordige aard van reclame en commercie is een gegeven, de vraag waar het nu om gaat is of er verandering moet komen in de huidige wijze van (zelf)regulering van reclame (voor voedsel gericht op kinderen).
- Sociale media en de subtiele, indirecte vormen van reclame die nu worden gemaakt zijn bijna niet te reguleren. Om dit goed te kunnen reguleren is het belangrijk om samen te werken met (grote) bedrijven. Sommige bedrijven hebben de technische expertise om toezicht op dit soort media te kunnen houden en hier zien de experts mogelijkheden om de huidige vorm van toezicht op online reclame te verbeteren.
- De effectiviteit van regulering van voedingsreclame gericht op kinderen en de samenwerking met private partijen is voor een belangrijk deel afhankelijk van bepaalde mensen binnen bedrijven en de overheid.

Als er een verandering is in een bedrijf en een nieuw top-persoon komt, of een reorganisatie, kan het zijn dat sociaal verantwoordelijke of maatschappelijk doeleinden veranderen. Dit soort doelstellingen kunnen dan minder of juist meer prioriteit krijgen.

Tijdens de **discussie over nieuwe reguleringsaanpakken** betreffende voedingsreclame gericht op kinderen werden de volgende punten naar voren gebracht:

- De **culturele mentaliteit** in een land is bepalend voor wat als "over de grens" wordt beschouwd wat betreft reclame (gericht op kinderen). De experts zijn het erover eens dat cultuur een belangrijke invloed heeft op wat voor reclame acceptabel wordt gevonden, en waar men vindt dat kinderen tegen moeten worden beschermd. Dat kinderen bijvoorbeeld niet blootgesteld mogen worden aan porno is een geaccepteerde norm. Waar ligt de norm en dus de grens als het gaat om reclame over voedsel? Dit zijn ethische kwesties die belangrijk zijn om vast te stellen; zonder doel voor ogen is het moeilijk om een goede maatregel te ontwikkelen.
- De **culturele mentaliteit** in een land is bepalend voor wat als "over de grens" wordt beschouwd wat betreft reclame (gericht op kinderen). De experts zijn het erover eens dat cultuur een belangrijke invloed heeft op wat voor reclame acceptabel wordt gevonden, en waar men vindt dat kinderen tegen moeten worden beschermd. Dat kinderen bijvoorbeeld niet blootgesteld mogen worden aan porno is een geaccepteerde norm. Waar ligt de norm en dus de grens als het gaat om reclame over voedsel? Dit zijn ethische kwesties die belangrijk zijn om vast te stellen; zonder duidelijke afgrenzing van "dit wel" en "dat niet" is het onmogelijk om goede maatregelen te ontwikkelen en implementeren.
- Het is belangrijk om de discussie over voedingsreclame gericht op kinderen te **agenderen** en naar de mensen en de markt te brengen. Het is nu nog geen issue, en er is dus ook weinig draagvlak om dit anders te reguleren. De overheid kan de discussie hierover blijven voeren op nationaal niveau en zodoende helpen meer draagvlak te creëren onder zowel private als publieke partijen. De overheid kan een tweede rol vervullen door de ontstane discussies over dit onderwerp te faciliteren en modereren.
- Over de **rol die de overheid moet hebben** in de regulering van voedsel, verschillen de meningen. Enerzijds wordt gesteld dat dit waarschijnlijk een averechts effect zal hebben. Dit heeft een zekere origine in de Nederlandse mentaliteit en de hoge waarde die wordt gehecht aan persoonlijke vrijheid (mensen bepalen zelf wat ze eten en hebben geen zin om van de overheid te horen wat wel en niet goed is). Om deze reden is een faciliterende rol van de overheid van belang: de discussie tussen andere partijen initiëren en vergemakkelijken in plaats van te leiden.
  Daartegenover wordt echter gesteld dat daar waar het niet mogelijk blijkt dat de levensmiddelenindustrie de zaken zelf naar behoren regelt, de overheid dit wel zou moeten regelen. Daar waar blijkt dat de gezondheid/veiligheid van consumenten gevaar loopt, dient de overheid streng dit te regelen (zoals ook al gebeurt bij bijvoorbeeld reclame voor tabak en alcoholische dranken).
- De **rol van ouders** bij gezonde voeding en van **andere opvoeders** zoals onderwijskrachten op scholen, moet ook aandacht krijgen. Obesitas en overgewicht hebben hun oorzaak in verschillende diverse invloeden en dit fenomeen kan niet alleen worden opgelost door reclame gericht op kinderen te verminderen. **Complementaire acties**, informatievoorziening en beleidsacties zijn nodig om deze trend te veranderen.

- **Aangescherpte wetgeving** wordt door de experts niet gezien als een effectieve maatregel om reclame over voedsel gericht op kinderen beter te reguleren. Wetgeving leidt er vaak toe dat de details van de wet meer in stand worden gehouden dan 'de geest van de wet', namelijk, bescherming van kinderen tegen ongewenste prikkels betreffende ongezond eten.
- Een **"trigger"** of een bepaald incident of voorbeeld is nodig om aan te tonen dat dit onderwerp van belang is voor de maatschappij. Hierdoor kan draagvlak worden gecreëerd. Een optie zou zijn om de "over de grens" gevallen van marketing voor het voetlicht te brengen om aandacht te vragen voor dit issue en duidelijk te maken dat er verandering nodig is.
- Momenteel is de rol en de stem van de overheid wat betreft kinderobesitas, overgewicht en gezond eten nogal **gefragmenteerd** geweest. Er zijn verschillende klanken en standpunten vanuit verschillende overheidshoeken te horen. Door een uniform standpunt op dit issue te ontwikkelen zou het issue ook meer helderheid kunnen krijgen.
- Ook zonder wetgeving is een sterk **moreel appel** op de voedingsindustrie en media **door de minister** van groot belang. Ook zou een akkoord waarin kwantitatieve doelen worden vastgesteld helpen om de voortgang op dit gebied te borgen. Kritiek op de huidige code vanuit de Consumentenbond en Foodwatch is met name dat onsite-marketing en reclame op verpakkingen en marketing gericht op 12-16 jarigen hier nog steeds niet onder vallen. De overheid zou de NFLI kunnen oproepen om die onderdelen alsnog in hun code op te nemen.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Doel en aanpak van het onderzoek

Voedingsreclame gericht op kinderen is geregeld onderwerp van debat. Daarbij rijst de vraag welke vormen van reclame acceptabel zijn, en hoe dit gereguleerd dient te worden. In Nederland is momenteel een systeem van zelfregulering in werking. Omdat er discussie is over de vraag of dit systeem voldoende effectief is, heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan Panteia gevraagd om middels een inventariserend onderzoek in kaart te brengen welke vormen van regulering in andere Europese landen worden gehanteerd, en welke (delen van) aanpakken in de Nederlandse situatie zouden kunnen worden ingevoerd.

De kern van het onderzoek bestond uit casestudies in elf geselecteerde EU lidstaten. De volgende landen zijn onderzocht: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Finland, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Spanje, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk. Bij het bepalen van deze selectie is zowel gelet op vergelijkbaarheid en toepasbaarheid, als op diversiteit. Daarom zijn landen met een vergelijkbare socio-politieke cultuur betrokken (Noordwest Europa), maar ook landen uit Zuid- en Oost Europa die actief beleid voeren op dit terrein.

In elk land is onderzocht welke reguleringsaanpak voor voedingsreclame gericht op kinderen wordt gehanteerd. Hiertoe is literatuuronderzoek verricht en zijn drie interviews gehouden met vertegenwoordigers van een overheidsorgaan, een media- of adverterende organisatie en een consumentenorganisatie. Behalve deze case studies is er ook overstijgend literatuur- en documentonderzoek uitgevoerd, om beleid en aanbevelingen van internationale organisaties in kaart te brengen. Ook zijn er interviews gehouden met enkele internationale experts en stakeholders. De bevindingen van deze onderzoekstappen hebben vervolgens gestalte gekregen in een voortgangsrapportage, die als input heeft gediend voor een discussiebijeenkomst met enkele experts op het gebied van reclame en jeugd waarbij is ingegaan op de bruikbaarheid en effectiviteit van deze beleidsopties.

5.2 Mondiale uitdagingen en trends

De aandacht voor obesitas en overgewicht op internationaal niveau is de afgelopen decennia toegenomen. Er is daardoor ook veel aandacht voor voedingsreclame gericht op kinderen. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is daar in het bijzonder actief in geweest, maar ook de EU en een heel scala aan NGO's hebben op dit terrein werk verricht.

Er is een aantal uitdagingen bij regulering van voedingsreclame gericht op kinderen waar vrijwel alle landen mee te maken hebben:
Binnen zowel politieke als wetenschappelijke kringen is er in de meeste landen discussie over welke invloed voedingsreclame nu precies heeft op het koop- en eetgedrag van kinderen. Hierdoor is er ook onenigheid en onduidelijkheid over welke actie moet worden ondernomen om de trends van overgewicht en obesitas tegen te gaan. Hierdoor blijven beleid op het gebied van voedingsreclame en de hieraan verbonden doelstellingen veelal vaag en onduidelijk.

Daarbij maken de opkomst van het internet, digitale communicatietechnologie en convergerende media het moeilijk om te definiëren welke media binnen het mandaat van een regulerend orgaan vallen. Nieuwe, directe vormen van marketing die gebruik maken van social media, games, en mobiele apps maken het bovendien moeilijk om te beoordelen wat als reclame kan worden gezien, en dus wat er dient te worden gereguleerd en gemonitord. De uitdaging is dus gelegen in hoe men reclame definieert, en hoe deze in de praktijk van diverse media kan worden gemonitord.
Tot slot is grensoverschrijdende reclame vaak moeilijk te reguleren, zeker wanneer dit in combinatie met het gebruik van bovengenoemde nieuwe media gebeurt. Een land kan wettelijk geen actie ondernemen tegenover reclames die vanuit een ander land worden gemaakt en uitgezonden.

5.3 Diversiteit en effectiviteit van reguleringsvormen in de verschillende landen

Om de diversiteit aan aanpakken voor regulering die de verschillende landen hanteren te structureren, hebben we voor dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen vier vormen van regulering, die in combinatie gebruikt kunnen worden:

1. Specifieke zelfregulering;
2. Algemene zelfregulering;
3. Specifieke wettelijke regulering;
4. Algemene wettelijke regulering.

Hierbij geldt dat regulering specifiek is wanneer zij aandacht besteedt aan voedingsreclame en/of reclame gericht op kinderen, en bovendien specifieke criteria bevat om naleving te monitoren.

In de onderzochte landen blijkt zelfregulering de dominante aanpak te zijn voor het reguleren van voedingsreclame gericht op kinderen. Deze is vaak aanvullend op algemene wetgeving, die veelal gebaseerd is op EU-richtlijnen. De zelfregulerende codes variëren in hoe specifiek ze zijn met betrekking tot voedingsreclame gericht op kinderen, en in hoe streng ze zijn geformuleerd. Sommige landen, zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk, gebruiken naast zelfregulering ook specifieke wettelijke regelgeving.

Het is niet mogelijk eenduidige conclusies te trekken over welke vorm van regulering het meest succesvol is. Dit hangt af van veel factoren, zoals de culturele context en de reden waarom en wijze waarop de aanpak is ontwikkeld (zie de volgende paragraaf). In algemene zin is wel te concluderen dat onder de juiste omstandigheden zelfregulering kansrijker is dan wetgeving, omdat bij strikte wettelijke voorschriften men juist op zoek gaat naar de mazen in de wet, ook als deze duidelijk niet in de geest van de wet zijn. Het is immers zeer lastig om in specifieke wettelijke voorschriften alle relevante variabelen voor dit thema af te bakenen.
In het geval van zelfregulering geldt daarentegen, mits vertegenwoordigers van de voedingsindustrie en media betrokken zijn bij het opstellen van reclamecodes, zij eerder geneigd zijn om zich aan de code te houden en juist meer in de geest van de regels werken.

5.4 Succesfactoren bij ontwikkeling en implementatie van regulering

Uit het onderzoek komen de volgende succesfactoren naar voren voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe aanpak:

- **Culturele normen en waarden** over voeding, reclame en reclame gericht op kinderen hebben een belangrijke invloed op wat gezien wordt als acceptabele vormen van voedingsreclame gericht op kinderen. Deze normen én de huidige praktijken bepalen grotendeels of politiek, stakeholders en het brede publiek gemobiliseerd kunnen worden voor het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving. Culturele normen spelen een belangrijke rol bij de vorming van de publieke opinie tegenover een maatschappelijk onderwerp. Het is daarom belangrijk met nieuwe regels aan te sluiten bij de publieke opinie die bepalend is voor welke regels wel en niet geaccepteerd zullen worden.
- **Politieke en maatschappelijke wil** zijn belangrijk bij het invoeren van een nieuwe regulerende aanpak. Er moet voldoende kennis en besef zijn van het probleem dat aangepakt dient te worden, en vervolgens voldoende wil om daadwerkelijk een nieuwe reguleringsaanpak te ontwikkelen. Als er geen breed gedragen perceptie van een probleem is kan nieuwe regulering op minder draagvlak rekenen.
- **Economische overwegingen** spelen in alle case studies een belangrijke rol. In de meeste landen is ernaar gestreefd om de regulering niet te zeer ten koste te laten gaan van de bewegingsvrijheid van de voedingsindustrie, de media en de communicatiesector.
- Het **werken binnen** de **bestaande** institutionele en juridische **kaders** maakt het over het algemeen eenvoudiger om draagvlak te krijgen voor nieuwe regulering of het veranderen van regulering.
- De landenstudies suggereren dat het werken op basis van **consensus** en het betrekken van een **breed scala** aan **relevante partijen** bij de ontwikkeling ten goede komt aan de effectiviteit van een aanpak. Op deze manier worden verschillende perspectieven gehoord en, in het meest gunstige geval, in de regulering opgenomen, waardoor het draagvlak stijgt.
- Op het gebied van **monitoring** is een combinatie van een **reactieve** en een **proactieve** benadering de meest uitgebreide manier om gebrek aan naleving te identificeren.
- Er zijn in de onderzochte landen verschillende partijen verantwoordelijk voor de monitoring en handhaving van de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. Een interessante constructie die is aangetroffen, is die waarbij een onafhankelijk monitoringsorgaan wordt aangejaagd door de overheid. De overheid stelt middelen beschikbaar voor dit orgaan, maar het monitoringsorgaan voert zijn activiteiten onafhankelijk uit. Deze vorm van **co-regulering** betrekt dus publieke en private partijen in de monitoring en handhaving van de reguleringsafspraken.
- Er is geen consensus over de vraag of strikte **sancties** de naleving bevorderen. Specifieke effecten van sancties zullen mede afhangen van de nationale context waarbinnen ze worden ingevoerd. Harde sancties passen niet bij de cultuur van landen met minder strak gedefinieerde regelgeving. Wanneer in een dergelijke context strakke regelgeving met harde sancties wordt ingevoerd, kan dat ook een tegengesteld effect hebben (bijvoorbeeld het zoeken naar mazen in de wet).
- **Preventieve toetsing** kan een waardevolle aanvulling zijn om handhaving van regulering te bevorderen. Het helpt vooral om onbedoeld gebrek aan naleving te voorkomen.

5.5 Aanknopingspunten voor Nederlands beleid

Goede voorbeelden voor Nederland

Op basis van de bevindingen uit de landenstudies concluderen we dat de voor Nederland meest interessante aanpakken uit Spanje, België, en het VK komen. Deze landen kunnen als goed voorbeeld worden beschouwd bij eventueel nieuw te ontwikkelen beleid.

De aanpakken in België en het VK lijken effectief te zijn, in die zin dat blootstelling aan reclame van kinderen niet toeneemt. Op basis van de socio-politieke context hebben deze landen raakvlakken met Nederland, wat suggereert dat de aanpakken ook redelijk toepasbaar zouden moeten zijn in Nederland. Spanje heeft een wat andere socio-politieke context maar volgt een vrij specifieke en consequente aanpak wat betreft de regulering van voedingsreclame gericht op kinderen. In alle drie de gevallen zijn er ook interessante constructies ontstaan bij het ontwikkelen van nieuwe reguleringsaanpakken waarbij een diversiteit aan actoren betrokken is geweest. Ook bij de handhaving en naleving in deze landen zijn zowel publieke als private actoren betrokken.

In Zweden, Noorwegen en Denemarken worden de aanpakken ook als succesvol beschouwd, echter dit is in zekere mate toe te schrijven aan de historisch relatief lage aantallen van reclames gericht op kinderen in deze landen.

5.5.1 Wetgeving en/of zelfregulering?

Momenteel wordt in Nederland voedingsreclame gericht op kinderen gereguleerd door middel van algemene wetgeving op gebieden zoals consumentenbescherming, media, en goede handelspraktijken aangevuld met specifiekere zelfregulering: de Reclame Code. Omdat de effectiviteit hiervan ter discussie staat, is het belangrijk om te bekijken hoe deze aanpak kan worden aangepast. Een optie is om de regulering aan te scherpen middels meer specifieke wettelijke voorschriften. Met een wettelijke aanpak zou het belang van dit onderwerp zwaarder worden doordat het beleid hierop wettelijk is verankerd. Daarentegen zal de wetgeving hoogstwaarschijnlijk nog steeds moeten worden aangevuld met regels op basis van zelfregulering, omdat het moeilijk is om in specifieke wettelijke voorschriften alle variabelen af te bakenen.

Daarbij geldt ook dat er nadelen kleven aan wetgeving ten opzichte van zelfregulering. Vanuit een institutioneel en juridisch standpunt is het opzetten van nieuwe organisaties, wetten of processen een intensievere onderneming dan om binnen de bestaande kaders te blijven werken. Daarbij is gebleken dat, onder de juiste omstandigheden, op dit thema, zelfregulering succesvoller is dan wetgeving, omdat bij strikte wettelijke voorschriften men juist op zoek gaat naar de mazen in de wet, terwijl we juist willen dat men vanuit een algemeen geaccepteerde norm handelt.

In Nederland zou er daarom kunnen worden gekeken naar hoe de bestaande Reclame Code kan worden aangescherpt of veranderd, en of het mandaat van de SRC kan worden verbreed om meer vormen van reclame en marketing te dekken. Een manier om dit mandaat te verbreden is bijvoorbeeld om de definitie van marketing en reclame in de bestaande reguleringsafspraken te verbreden, zoals gedaan is in de ICC Code. Een bredere definitie is nodig gezien de ontwikkelingen in nieuwe media.

5.5.2 Aanbevelingen bij ontwikkeling en implementatie van nieuwe regulering

- Bij het ontwikkelen van nieuwe regels is politiek en maatschappelijk **draagvlak** en een gedeelde en gedragen probleemperceptie is van belang. Hiertoe kan het onderwerp op politiek niveau worden geagendeerd of kunnen er bewustwordingscampagnes worden ingezet om het maatschappelijk belang van het onderwerp te verhogen.
- Het is van belang aan te sluiten bij de **culturele normen** in een land, dus bij wat de bevolking wel en niet acceptabel vindt wat betreft voedingsreclame gericht op kinderen.
- Er zal altijd een discussie blijven tussen private partijen die zo min mogelijk willen worden ingeperkt in hun vrijheid en publieke partijen en consumentengroeperingen die voor het algemeen belang van burgers of consumenten opkomen. Hoewel dit vanzelfsprekend lijkt is het belangrijk bij het ontwikkelen van een nieuwe aanpak dat dit soort **belangen** goed in acht worden genomen. Als men het gevoel krijgt dat er wordt geluisterd en gezocht naar een **compromis**, is de kans op naleving ook hoger.
- In Nederland zijn reeds veel **actoren** betrokken geweest bij de ontwikkeling van de huidige aanpakken voor voedingsreclame gericht op kinderen. Dit kan worden voortgezet om de kans te verhogen een deugdelijk compromis te bereiken tussen economische en sociaal-maatschappelijke belangen, en tevens om de naleving positief te beïnvloeden. Wel is hierbij van belang dat het thema als maatschappelijk belangrijk wordt beschouwd; hoe groter het gepercipieerde maatschappelijke belang, hoe groter de geneigdheid van stakeholders om meer matregelen te nemen op het terrein van voedselreclame gericht op kinderen. Hierin ligt een belangrijke uitdaging.
- Uit dit onderzoek blijkt dat de samenstelling van het **monitoringsorgaan** veel invloed kan hebben op de striktheid van monitoring en handhaving. Aangezien de consumentenbond nu de enige betrokken partij is die opkomt voor **consumentenbelangen**, zou er in Nederland gestreefd kunnen worden naar een betere afspiegeling van commerciële, publieke en consumentenbelangen om zo de interpretatie van reguleringsafspraken meer in balans te brengen. Een manier om dit in te voeren zou kunnen zijn door middel van **co-regulering**, waar een onafhankelijk monitoringsorgaan wordt aangejaagd vanuit de overheid maar toch de interesses van private partijen in acht neemt.
- Wat betreft het **monitoringsproces**, dient een keuze gemaakt te worden voor een reactieve of proactieve aanpak, of een combinatie van beide. Een gecombineerde aanpak van proactieve en reactieve monitoring, inclusief preventieve toetsing, zou een optie kunnen zijn voor Nederland. Ook zou er moeten worden gekeken naar manieren om nieuwe vormen van communicatie te monitoren. Online marketing en nieuwe mediavormen zoals digitale TV en spelletjes vereisen een andere aanpak. Gespecialiseerde externe organisaties zouden hier een nuttige rol in kunnen spelen.
- Op dit moment zijn er in Nederland weinig consequenties als de reguleringsafspraken niet worden nageleefd. Het opleggen van beperkte boetes en afspraken over "naming en shaming" via de media, zou een begin kunnen zijn. Bij het vormgeven van **sancties** is het belangrijk om rekening te houden met maatschappelijke normen omtrent acceptabele en onacceptabele maatregelen.

Uiteindelijk ligt, bij het ontwikkelen van regulering van voedingsreclame gericht op kinderen, de belangrijkste uitdaging in het komen tot een breed gedragen norm over wat er cultureel en maatschappelijk gezien als acceptabel wordt geacht met betrekking tot voedingsreclame gericht op kinderen. Indien zowel maatschappelijke, politieke en commerciële partijen samen tot overeenstemming kunnen komen over waar de grens van maatschappelijke acceptatie ligt, zal een nieuwe reguleringsaanpak meer steun krijgen, en uiteindelijk meer impact genereren.